Роналд Л. Вотс
Томас Флајнер
Ханс-Петер Шнајдер

УСТАВНО ПРЕУРЕЂЕЊЕ САВЕЗНЕ РЕПУБЛИКЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ

Центар за либерално-демократске студије

Роланд Л. Вотс, Томас Флајнер и Ханс-Петер Шнајдер

УСТАВНО ПРЕУРЕЂЕЊЕ
САВЕЗНЕ РЕПУБЛИКЕ ЈУГОСЛАВИЈЕ

Издавач
Центар за либерално-демократске студије

Уредник
Драгор Хибер

За издавача
Зоран Вацић

Ликовни уредник
Зоран М. Благојевић

Штампа
Гораграф, Београд

Тираж
500 примерака

ISBN 86-83557-02-2

Београд, 2002.

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

342.4(497.1)

ВОТС, Роналд. Л.
Уставно преуређење Савезне Републике Југославије / Роналд Л. Вотс, Томас Флајнер, Ханс-Петер Шнајдер. – Београд : Центар за либерално-демократске студије, 2002 (Београд : Гораграф). – 91 стр. : 24 cm.

Тираж 500. – Стр. 9-11: Реч унапред / Слободан Самарџић. – Напомене и библиографске референце уз текст.

ISBN 86-83557-02-02

1. Уставност – Југославија (СР)

COBISS-ID = 96993804

Уставно преуређење Савезне Републике Југославије

извештај Експертске групе

30. новембар 2001.

ЕКСПЕРТСКА ГРУПА

Професор Роналд Л. Вотс (Ronald L. Watts)
Институт за међувладине односе
Краљичин универзитет, Канада

Професор Томас Флајнер (Thomas Fleiner)
Институт за федерализам
Универзитет у Фрибуру, Швајцарска

Професор Ханс-Петер Шнајдер (Hans-Peter Schneider)
Институт за истраживање федерализма
Универзитет у Хановеру, Немачка

Штампање ове публикације омогућила је
Фондација Фридрих Еберт

Садржај

Реч унапред

Студија која је пред читаоцем представља допринос три еминентна светска стручњака из области федералзма и уставног права разумевању основног проблема пред којим се наша држава налази. Студија је сачињена на подстицај председника СР Југославије Војислава Коштунице и уз финансијску помоћ влада домицилних држава три аутора – Швајцарске, Канаде и СР Немачке.

Криза СР Југославије већ дуже време окупира пажњу европских политичара. Од петог октобра 2000. године знатно више него пре. Откако се догодила промена режима у Србији питање опстанка заједничке државе Србије и Црне Горе имало је наглу еволуцију, од негативног ка афирмативном ставу европских и свих других заинтересованих политичких делатника. Свој позитиван приступ федералном решењу кризе у међувремену су исказали Европска унија, ОЕБС, Савет Европе и све утицајне државе Европе и света. Сијасет изјава, декларација и анализа у корист одржања заједничке државе говоре у најмању руку о томе да су ставови Европе и света према питању о опстанку државе дијаметрално супротни онима који су преовладавали пре десет година када је прошла федерација била у стању унутрашњег колапса.

Као и тада, и сада европски и светски политички учесници приступају овом проблему полазећи од добро промишљених сопствених интереса. Ту, разуме се, нема ничег спорног ма какав конкретан став заузимала ова или она земља, ова или она међународна организација. Овог пута претежно гледање на проблем иде на руку идеји о одржању и реформи федерације, и сви они који се унутар наше земље залажу за федерацију могу бити политички задовољни. И обратно, што се све јасније рефлектује у ставовима црногорских званичника. Тако се одређеном политичком инерцијом аргументација за заједничку државу са унутрашњих помера ка

спољним, пре свега «европским» разлозима за очување и преуређење федерације. Аргумент, укратко, изгледа овако: ако је за Европу добро, добро је и за нас, тј. за Србију и Црну Гору у заједничкој држави.

Анализе које су прављене у оквиру европских организација о овим проблемима, као што су извештаји специјализованих тела Савета Европе – Венецијанска комисија и ОЕБС-а – Одбор за демократију и људска права, јесу по свом карактеру експертске анализе, али њихов политички оквир задат је политиком коју воде ове организације према СР Југославији. И ма колико заступници федерације код нас били задовољни овим анализама, треба увек имати у виду да овакви документи по природи ствари неће улазити у најдубље разлоге конституисања једне државе, па и федерације, који морају произилазити пре свега из унутрашњих односа, како из економских, технолошких и комуникацијских, тако и из политичких, историјских и социјалних.

Анализа коју су понудили Вотс, Флајнер и Шнајдер није само експертска у уобичајеном смислу речи, већ је научна анализа у класичном смислу, а то значи анализа која нема унапред задат политички оквир нити циљ према коме би наштимавала своју аргументацију и доказе. У подлози овог рада стоје не само систематично изучена материја и разговори који су обављени са свим релевантним политичким актерима у земљи, већ и огромна академска репутација аутора стечена њиховим вишедеценијским научним и педагошким радом, као и стручним ангажовањем на решавању деликатних уставних и политичких проблема данашњих сложених држава, од Канаде и Швајцарске до Јужне Африке и Кипра. То што су аутори у закључку подржали федерални облик решавања државне кризе СР Југославије израз је њиховог генералног става о томе да федерализам јесте у стању да понуди одговарајући баланс јединства и разлика, равноправности и функционалности, начела владавине права и политичког консензуса, али је и резултат њиховог принципијелног и чињеничног увида у стање проблема када је реч о односима Србије и Црне Горе. Они су стога пружили и читав низ корисних препорука о механизмима постизања федералне равнотеже у конкреном случају двочлане федерације.

У садашњем тренутку, када политички интереси и страсти често замагљују рационално трагање за излазом из постојеће

кризе, поготово у Црној Гори, студија ова три данас вероватно највећа познаваоца федерализма од непроцењиве је користи за боље разумевање овог проблема, али и за рационално тражење излаза из садашњег привидног политичког безизлаза.

Београд, 28. јануара 2002. *Слободан Самарџић*

1. Увод

1.1. МАНДАТ

На захтев председника Савезне Републике Југославије Војислава Коштунице, трочлана експертска група позвана је да посети Југославију да би проценила предлоге за уставно преуређење Савезне Републике Југославије. Чланови експертске групе били су професор доктор Томас Флајнер из Института за федерализам Универзитета у Фрибуру, у Швајцарској, професор доктор Ханс-Петер Шнајдер из Института за истраживање федерализма Универзитета у Хановеру (Немачка) и професор Роналд Л. Вотс из Института за међувладине односе Краљичиног универзитета у Канади.

1.2. ПЛАН ЗАДАТАКА

Посетити Југославију, састати се са представницима различитих влада да би се стекао увид у политичке оријентације у Србији и Црној Гори, проценило стање уставне политике у вези са уставним преуређењем Савезне Републике Југославије и идентификовала могућа решења;

Анализирати и оценити званична документа која се односе на уставно преуређење Савезне Републике Југославије – Заједничку платформу Демократске опозиције Србије (ДОС) и коалиције „Заједно за Југославију”, усвојену септембра 2001. године и Платформу Владе Републике Црне Горе за преговоре са Владом Србије о новим односима између две државе из децембра 2000. године, као и допунска документа и остале незваничне предлоге;

На основу разговора са политичким властима и анализе докумената у којима се предлози износе, као и на основу сопственог међународног искуства и стручног знања, сачинити,

са професионално и политички неутралне тачке гледишта, извештај који ће обухватити налазе, дефинисане критеријуме, процену решења која су предложили политички учесници и препоруке везане за процедурална и суштинска питања, укључујући и могуће препоруке за погоднија решења демократског карактера;

Поднети извештај председнику Савезне Републике Југославије и владама Савезне Републике Југославије, Црне Горе и Србије до 30. новембра 2001. године. Извештај ће бити публикован у целости.

1.3. ПОСЕТА ЗА УТВРЂИВАЊЕ ЧИЊЕНИЦА

Експертска група посетила је Савезну Републику Југославију у периоду од 30. септембра до 5. октобра 2001. године. У Београду, група се састала са представницима савезних власти: председником СРЈ Војиславом Коштуницом, господином Мирољубом Лабусом (министром за економске односе са иностранством), господином Драгољубом Мићуновићем (председником Већа грађана), господином Срђом Божовићем (председником Већа република), господином Савом Марковићем (специјалним саветником председника Савезне владе), господином Слободаном Самарџићем и госпођом Љиљаном Недељковић (саветницима председника Коштунице). У Београду смо се, такође, сусрели са господином Милом Ђукановићем (председником Црне Горе), господином Филипом Вујановићем (председником Владе Црне Горе), госпођом Весном Перовић (председником скупштине Црне Горе) и са делегацијом коалиције „Заједно за Југославију" коју су чинили господин Предраг Булатовић (председник Социјалистичке народне партије), господин Драган Шоћ (председником Народне партије) и господин Божидар Бојовић (председник Српске народне партије). Током своје посете, уживали смо пуну сарадњу и добили сву потребну помоћ од стране све три владе.

Током наше посете, низ докумената дат нам је на разматрање: важећи Устав Савезне Републике Југославије (усвојен 1992. године) и потоњи амандмани, важећи Устав Републике Србије (усвојен 1990. године), важећи Устав Републике Црне Горе (усвојен 1992. године), Заједничка платформа за уставно преуређење Савезне Републике Југославије Демократске

опозиције Србије и црногорске коалиције „Заједно за Југославију", коју је Влада Савезне Републике Југославије усвојила на седници 30. августа 2001. године, Платформа Владе Црне Горе за преговоре са Владом Републике Србије о новим односима између две државе (децембар, 2000. године), Основе дефинисања нових односа између Црне Горе и Србије (Влада Црне Горе, август 1999. године), Уставна реформа у Србији и Југославији, документ који садржи предлоге независне групе експерата (Лидија Баста Флајнер, Владимир Ђерић, Маријана Пајванчић, Драгољуб Поповић, Зорица Радовић и Слободан Самарџић), кога је Београдски центар за људска права објавио 2001. године, а који укључује Предлог за нови устав Србије, Предлог за заједничку државу Црне Горе и Србије и алтернативни Предлог за државни савез Црне Горе и Србије, Предлог за уставно преуређење Савезне Републике Југославије (Војислав Коштуница, јануара 2001. године), Савез Србије и Црне Горе: Предлог за преуређење СРЈ (Бошко Мијатовић, Драгољуб Поповић и Слободан Самарџић, Центар за либерално-демократске студије, Београд, 2000. године).

Имали смо, такође, прилике да прочитамо Прелиминарни извештај о уставној ситуацији, који је делегација Венецијанске комисије објавила 19-20. октобра, 2001. године.[1]

Ова је делегација посетила Југославију у исто време кад и ми и испоставило се да је њихова процена уставне ситуације у земљи, садржана у Прелиминарном извештају, умногоме слична нашој. Такође смо узели у обзир Коментаре на нацрт Закона о референдуму о државном статусу Републике Црне Горе Канцеларије за демократске институције и људска права Организације за европску безбедност и сарадњу (Варшава, 5. новембра 2001. године).

1.4. ГЛАВНИ АРГУМЕНТ НАШЕГ ИЗВЕШТАЈА

Преовлађујуће је мишљење да је Устав СРЈ широко оспораван, при чему постоји сагласје свих страна да је преуређење федерације потребно. Status quo је неодржив. Тренутно, у Црној Гори се свега три савезне функције – одбрана, контрола авионског саобраћаја и издавање пасоша – ефикасно

---

1 http:www.venice.coe.int/site/interface/francais.htm

спроводе, док се у Србији савезне и републичке функције умногоме поклапају.

Оба званична предлога за реформе укључују опсежно преуређење федерације. Предлог који су дали ДОС и коалиција „Заједно за Југославију" у форми заједничке платформе, коју је Савезна влада усвојила 30. августа 2001. године, предвиђа знатно децентрализованију федерацију од садашње. Функције савезне државе биле би ограничене, углавном концентрисане на спољну политику, одбрану, заједничко тржиште и саобраћај, док би постојала дводома савезна скупштина, с паритетним саставом у Већу република, као и гаранције основних права и слобода грађана и заштита посебних права националних и етничких мањина, савезни суд и омбудсман. Федерација би остала јединствен субјекат међународног права. Предлог који је дала Влада Црне Горе предвиђа лабав конфедерални савез између Црне Горе и Србије, у коме би одбрана, спољна политика и обезбеђење заједничког тржишта и валуте били одговорности савеза, при чему би државе чланице биле независне с међународног становишта, док би функција савеза била ограничена на координацију, уз паритет држава чланица, што би било својство свих заједничких институција савеза.

Оба предлога смо сагледали у светлу историјских, социјалних, економских и политичких збивања, као и мноштва других незваничних предлога који су нам дати на увид. То смо учинили узимајући у обзир следеће критеријуме: (1) услове доброг управљања (гоод говернанце), (2) очување правне државе, (3) промовисање демократских процеса, (4) признавање и озакоњење унутрашњег диверзитета, (5) стварање услова за економски развој и добробит грађана и (6) стварање услова за олакшан пријем у Европску унију и Савет Европе.

У светлу ових критеријума и на основу нашег искуства са таквим институцијама на другим местима, мишљења смо да је званични предлог Владе Црне Горе о савезу Црне Горе и Србије, уколико не буде суштински модификован у складу са незваничним предлогом савеза који је дао Београдски центар за људска права 2001. године, прилично мањкав по већини горе наведених критеријума, а нарочито имајући у виду делотворно управљање и изгледе за придруживање Европској Унији. Званични предлог ДОС-а и коалиције „Заједно за Југославију" боље задовољава дате критеријуме али, по нашем

мишљењу, и он захтева низ модификација да би се осигурало делотворно управљање и обезбедила ефикасна заштита за Црну Гору као знатно мањег партнера у федерацији.

Важна тема, која се провлачи кроз читав овај извештај, јесте наглашен значај како демократских процеса који захтевају консенсуз на широкој основи, тако и легалности током процеса промена, уколико се жели да решење има и унутрашњу и међународну легитимност. Да би се та легалност и легитимност обезбедили, свака промена у статусу Црне Горе захтеваће не само референдум у тој републици, већ и званичне уставне промене важећих устава Црне Горе и СРЈ. Поред тога, да би стекао и међународни легитимитет, референдум у Црној Гори би требало да буде заснован на јасном питању и подржан од стране јасне већине грађана Црне Горе. Што се другог захтева тиче, већина оних који гласају била би недовољна. Потребно је да постоји макар апсолутна већина гласача који живе у Црној Гори.

Уставна неизвесност свакако не иде у прилог економском развоју. Стога апелујемо на све три владе у Југославији да одмах, без одлагања, почну да раде на уставном преуређењу.

1.5. СТРУКТУРА ИЗВЕШТАЈА

Наш извештај састоји се од шест делова. После увода, део II бави се анализом тренутног стања уставне политике у Југославији. У делу III, анализира се постојећи уставни оквир и захтеви за легалношћу и легитимношћу у било ком процесу промене. У делу IV, процењујемо алтернативна званична решења која су предложена и дефинишемо корисне елементе из незваничних предлога. У делу V, дефинисали смо критеријуме на основу којих смо дошли до препорука. Ове препоруке класификоване су под четири наслова: (1) Опште процедуралне препоруке (Препоруке 1-5); (2) Посебне процедуралне препоруке, примењиве на четири могуће генералне алтернативе (Препоруке 6-9); (3) Суштинске препоруке примењиве на четири генералне алтернативе (Препоруке 10-14); (4) Закључна препорука везана за ургентну потребу деловања (Препорука 15).

2. Стање уставне политике

2.1. ДЕФИНИСАЊЕ ПРОБЛЕМА

2.1.1. Општи део

Главни проблем лежи у чињеници да се ниједан устав (ни савезни нити иједан од републичких) не сматра легитимним. Важније од тога је, међутим, да се овим поставља питање опстанка државе као такве. Нико не може да зна у којој ће држави живети у блиској будућности, где ће бити државне границе, каква ће бити влада или демократија у којој ће моћи да учествује. Пасоши и држављанство су у питању, као и валута и облигационо право. Какви ће бити порези и за коју државу ће бити коришћени? Грађани који припадају некој од мањина у обе републике можда се, чак, плаше да ће, одједном, постати странци у својој некадашњој матичној држави и као такви дискриминисани ограниченим приступом раду, својини и демократији.

Под знаком питања је, међутим, не само будући статус сваког појединца као грађанина, већ и процедуре које ће становништву и политичким лидерима омогућити да нађу излаз из ћорсокака. Које политичко тело или орган може легално и легитимно иницирати било коју процедуру? Ко ће кога престављати у преговорима? Који ће ауторитет донети коначну одлуку о томе која процедура јесте легитимна?

Сва ова отворена питања стварају неподношљиву неизвесност за сваког грађанина, за потенцијалне инвеститоре, за донаторе, за суседне земље и за међународне организације (попут Савета Европе и Европске уније чији би члан Југославија желела да постане). Све то има погубне ефекте на привреду, социјално благостање и сигурност, као и политичку стабилност. Сваки политичар може злоупотребити свој положај и, у било ком тренутку, који процени као адекватан за

своје интересе, може довести у питање легитимитет било ког органа власти, процедуре или, чак, демократског процеса. Одговорност је свих политичара да настоје да ову неизвесност елиминишу што је могуће пре, тако што ће постићи неку врсту консензуса о правилима којих ће се сви придржавати у решавању ових питања.

2.1.2. Специфични правни проблеми

Безброј је проблема које ће бити потребно решавати у случају распада федерације, једностраног отцепљења Црне Горе, успостављања савеза са конфедералним елементима или преуређења федерације.Овде само наводимо неке од тих проблема, не бавећи се њима детаљно.

У следећим одељцима наводимо главна питања која ће, према нашим проценама, бити потребно решавати.

– Да ли, са становишта међународног права, право на једнострану сецесију, засновано на праву на самоопредељење, постоји?
– Да ли одлука Бадентерове комисије и даље важи за Црну Гору?
– Да ли би црногорски предлог о савезу независних држава требало спровести децентрализацијом од врха наниже, или агрегацијом јединица одоздо навише после консензуса о распаду Југославије, након кога би уследио консензус две независне републике о стварању савеза?
– Да ли би овим био занемарен савезни устав, а нови савез био заснован на праву на самоопредењење Црне Горе и Србије?
– Шта би остало од савезног нивоа у случају једностране сецесије?
– Ако би се Југославија поделила, ко би наследио њен капитал и дугове?
– Или би федерацију, можда, требало претворити у унитарну државу, коју би апсорбовао Устав Републике Србије?

Како би требало организовати и спровести референдум у складу са традиционалним демократским правилима:

– Које је то јасно питање?
– Како избећи сугестивна питања?
– Која је то јасна већина „грађана” према члану 2 Устава Црне Горе?
– Шта је то праведна демократска процедура?

– Какве позиције заступају три државе (Црна Гора, Србија и федерација) у вези са референдумском процедуром?
– Како обезбедити објективне информације за оне који гласају на референдуму и како обезбедити једнаку заступљеност различитих предлагача у процедури?
– Како у референдумској процедури обезбедити неутралност државе?
– Да ли се од власти захтева да гласачима дају непристрасне информације?
– Шта би требало да садржи споразум, који би био резултат преговора и односио се на прелазни период?

Према Уставу Републике Црне Горе:
– Да ли је референдум довољан или тек обавезан почетни корак, за којим би требало да уследи званична промена устава?
– Да ли реч „грађани" у члану 2 Устава Републике Црне Горе претпоставља апсолутну већину грађана с правом гласа?
– Члан 1 Устава Републике Црне Горе: да ли би га требало променити пре, после или у време референдума?

2.2. КАКО БИ ОВИ ПРОБЛЕМИ МОГЛИ БИТИ РЕШЕНИ?

По нашем мишљењу, постојећи правни и уставни темељи федерације и република морали би бити суштински преиспитани да би се успоставио легитимитет у погледу великог дела друштва, да би се омогућило чланство у Савету Европе и Европској унији, применила људска права, заштитиле мањине и реконструисала савезна равнотежа.

Савезни устав, у суштини, нема легитимитет из следећих разлога:
– Устав Републике Србије никада није прилагођен новом савезном уставу;
– Члан 135, став 2 Устава Републике Србије дозвољава овој републици да, под одређеним околностима, не испуњава своје савезне обавезе уколико је то у супротности са њеним основним интересима;[2]

2 „Кад се актима органа федерације или актима органа друге републике, противно правима и дужностима које она има по Уставу Социјалистичке Федеративне Републике Југославије, нарушава равноправност Републике Србије или се на други начин угрожавају њени интереси, а при томе није обезбеђена компензација, републички органи доносе акте ради заштите интереса Републике Србије."

- Црна Гора никада није прихватила амандмане на Устав СРЈ, нарочито оне који се односе на избор председника и представника република;
- Од 1997. године, власти у Црној Гори одбијају да примењују савезне законе у Црној Гори;
- Устав не даје јасну поделу власти између република и федерације, што за последицу има преклапање овлашћења;[3]
- Устав готово да не поседује инструменте за остваривање заштите људских и мањинских права у оквиру република чланица.

Уставни амандмани су хитно потребни не само на савезном, већ и на републичком нивоу. Устав Републике Србије потребно је прилагодити федерацији, јер он мора гарантовати људска права на уставном нивоу[4], установити јасну поделу власти, ограничити право председника да прогласи ванредно стање и да гарантује нека основна права, такође у ситуацији непосредне ратне опасности. Коначно, мора се обезбедити конзистентност између преамбуле (…држава српског народа и других народа и народности…) и члана 1 (…демократска држава свих грађана).

Очигледно је да ће Југославија бити суочена са тешким изазовима у свом настојању да утврди легитимне процедуре за преуређење федерације, успостављање нове конфедерације или распада постојеће савезне државе.

2.2.1. Преуређење федерације?

Мишљења смо да је најочигледнији правни пут који би требало следити преуређење федерације у складу са процедуром за доношење уставних амандмана предвиђених Уставом СРЈ из 1992. године.

Могуће су две алтернативне процедуре. Нови устав би могао бити донет у складу са постојећим процедурама за промене Устава СРЈ наведеним у члановима 139-142.

3 Члан 7 (надлежности република чланица у међународним односима) и члан 77 (надлежности федерације).

4 Члан 12: Слободе и права остварују се, а дужности се испуњавају ан основу Устава, осим кад је Уставом предвиђено да се услови за остваривање појединих слобода и права утврђују законом." Тако, начин уживања појединих слобода и права може бити одређен законом уколико се то сматра неопходним за њихову примену.

Друга могућност је да се најпре измени постојећи устав у складу са сопственом процедуром за доношење уставних амандмана да би се променила постојећа и усвојила нова процедура за промену устава, која би била подржана консензусом различитих политичких актера. Та нова процедура би могла обезбедити избор уставотворне скупштине, уз посебне одредбе којима би се поштовали интереси Републике Црне Горе и мањина.

Имајући у виду полемике везане за легитимитет постојећег устава и чињеницу да су садашњи чланови скупштине из Црне Горе изабрани на изборима које је владајућа партија бојкотовала, друга алтернатива јесте привлачна, али би се процес већања могао одужити.

2.2.2. Процедура за успостављање савеза

2.2.2.1. Статус предложеног Споразума о савезу

Алтернатива стварања државног савеза није опција коју препоручујемо (види Препоруку бр. 11). Међутим, у анализама које следе, ми напросто, преиспитујемо правне процедуралне проблеме везане за примену ове алтернативе. Оцена два суштинска предлога за стварање савеза (Платформа црногроске владе и предлог Експертске комисије Београдског центра за људска права) биће дата у делу IV.

Према црногорској платформи, усвојеној 2000. године, савез би био створен међународним споразумом између две суверене чланице савеза. „Црна Гора и Србија ће бити међународно признате државе." На тај начин, уговор о савезу би постао правно ваљан пошто га ратификују државе чланице. Пошто је Уговор о Европској унији уговор у међународноправном смислу, Споразум о савезу између Србије и Црне Горе би био закључен на сличан начин, у складу са међународним правом.

Анализа Предлога за државни савез Црне Горе и Србије Београдског центра за људска права, замаглила је одговор на питање да ли би то требало учинити међународним споразумом којим се ствара конфедерација или би то требало да буде врло децентрализовано устројство савеза држава, које проистиче из децентрализације постојеће федерације. Иако у свом уводу господин Поповић државни савез сматра

међународним споразумом[5], постоји неколико елемената који сугеришу да би то био децентрализованији поредак:

- У члану 1, носиоци суверености нису републике већ грађани Црне Горе и Србије.
- Савезна скупштина има демократски легитимитет, док Савезна влада није одговорна државама чланицама већ Савезној скупштини (члан 17).
- Извршавање савезних закона поверено је савезној влади, која ову функцију може пренети или републикама или некој посебној агенцији.
- Од државног савеза захтева се не само да поштује људска права, већ и да их штити. Овим се подразумева надлежност да се грађани штите од воље њихове владе и да се таква одлука може спровести и против воље републичке владе.
- Државни савез ће располагати јединственим оружаним снагама, водити заједничку спољну политику, представљати јединствено монетарно подручје и заједнички убирати порез.

Ови елементи говоре у прилог уставности. Међутим, уколико међународна заједница призна обе државе чланице као суверене субјекте међународног права и концепира државни савез као међународну организацију, онда би се савез утемељен на вољи држава чланица, од којих је свака међународно призната, и даље могао сматрати савезом створеним на основу међународног споразума, донекле сличан Европској унији, коју Уставни суд Немачке дефинише као савез држава (Staatenverbund).

2.2.2.2. Стране у процедури и стране у конфедерацији

Уколико би крајњи циљ реконструисања савезне равнотеже био Споразум о савезу, основна процедура, којом би се она регулисала, поново би била заснована на постојећим уставима. Међутим, могуће су две различите процедуре: прва би била распад Југославије обостраном сецесијом, за којим би уследило закључивање међународног споразума између суверених чланица. Њен недостатак јесте значајна правна несигурност за све грађане током прелазног периода.

---

5 „Два суверена субјекат закључују акт којим се оснива савез и тај акт је у сонови споразум." Тачка 2 Образложења предлога

Друга алтернатива, која јесте правно нејаснија, али би обезбедила више легитимитета и, вероватно, мање несигурности, била би истовремена одлука о обнови суверенитета република и споразуму којим се успоставља државни савез. На тај начин, уколико постоји јасна заједничка воља да се закључи споразум о државном савезу, политичке власти Југославије, Србије и Црне Горе би требало, на основу постојећих устава и уз примену процедура које регулишу промене устава, да се истовремено сагласе да прогласе суверенитет и независност и прихвате споразум. Ова процедура требало би да буде заснована на процедури којом се регулишу уставне промене, а коју садрже оба устава, укључујући члан 2 Устава Црне Горе, у вези са променом статуса земље, и члан 133 Устава Србије.

Наш је закључак, међутим, да би проблеми везани за обе ове алтернативне процедуре довели до огромне неизвесности и да би државни савез, као коначно решење којим би се превазишао постојећи застој, требало избећи као циљ свих страна.

2.2.3. Распад Југославије

Уколико сви значајни политички актери постигну консензус о распаду Југославије, одлука о томе требало би да буде заједничка одлука република с једне стране и савезних институција с друге. Њу би требало донети у процедури којом се регулише измена савезног устава, при чему би, такође, требало поштовати процедуре за уставне промене предвиђене уставима две републике. С друге стране, таква одлука може се донети само пошто се консензусом одлучи о свим важним елементима транзиције од федерације ка две одвојене, независне републике. Можда ће, исто тако, бити неопходно истовремено закључити споразум којим би се регулисала сва питања транзиције у смислу правних последица, а који би, такође, укључио и питања својине, капитала и дугова Југославије и република.

3. Уставни оквир и захтеви

3.1. ПОСТОЈЕЋИ УСТАВНИ ОКВИР

3.1.1. Историјски развој СРЈ

Савезна Република Југославије постоји од 1992. Она је на брзину основана као федерација наследница бивше Југославије. Међународно је призната као суверена држава чланица Уједињених нација и наследница бивше Социјалистичке Федеративне Републике Југославије. Савезна Република Југославија сведена је на „окрњену" федерацију, јер су се четири бивше југословенске републике (Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина и Македонија) отцепиле и постале независне суверене државе. У суровим ратовима који су уследили по распаду бивше Југославије, хиљаде људи изгубило је живот, својину и дом.

Правно гледано, међународна заједница признала је распад бивше Југославије, после саветодавних одлука Бадинтерове арбитражне комисије 1992. године. Комисија је одлучила да уколико главни органи федерације више не функционишу, та је држава у распаду и, као резултат тога, свака њена јединица може легално користити своје оригинерно право на једнострано самоопредељење и успоставити нову суверену државу из те „недржавне" ситуације. Ово једнострано право на самоопредељење било је, међутим, ограничено на територију федералне јединице. Њега нису могле остварити мањине које живе на њеној територији.

Према Бадинтеровој комисији,[6] републике, као чланице савезне државе која више није била у стању да остварује сопствено јединство, имале су, по међународном праву,

6 Види мишљење 1 http://www.ejil.org/journal/Vol3/No1/art13.html.

једнострано право, засновано на принципу самоопредељења, да формирају нову државу, у складу са међународним правом. Ово право да оснују нову суверену државу као субјект међународне заједнице било је, међутим, ограничено за оне републике одређене границама федерације у распаду. Међународно признато право на самоопредељење је за мањине у оквиру територијалних граница република ограничено на унутрашњу аутономију, али оно мањинама не дозвољава да оснују независну државу. Према томе, у складу са одлукама Бадинтерове комисије и међународним правом, само јединице савезне државе, уколико је савезна држава у процесу раздвајања, имају право да буду реконструисане као суверене државе. Исто тако, према Бадинтеру, само је савезна држава, за разлику од унитарне, подложна раздвајању. У том случају, само федералне јединице као такве имају изворно право на самоопредељење, у складу са међународним правом.

Нова југословенска федерација, коју су чиниле две преостале републике, Србија и Црна Гора, основана је 1992. године. Међутим, албанска мањина у косовском региону Републике Србије (који има статус аутономне покрајине, према Уставу из 1974. године), а која је бојкотовала референдум за нови устав, наставила је да тражи право на самоопредељење, а тиме и могућност да оснује независну државу, као и друге четири републике. Косово је уживало широку аутономију као покрајина Републике Србије, према Уставу СФРЈ из 1974. године. Међутим, међународна заједница није признала право Косова на самоопредељење.

Ипак, међународна заједница је, у намери да заштити албанску мањину на Косову, интервенисала бомбардовањем Југославије 1999. године. Данас је Косово под управом Уједињених нација, а безбедност покрајине штите НАТО снаге (КФОР) и руски војници. Територијом Косова управљају Уједињене нације у складу са Резолуцијом 1244 Савета безбедности, која каже:

„...10. Овлашћује Генералног секретара да, уз помоћ релевантних међународних организација, успостави међународно цивилно присуство на Косову, како би се обезбедила привремена управа за Косово, под којом ће народ Косова моћи да ужива суштинску аутономију у оквиру Савезне Републике Југославије и које ће обезбедити прелазну администрацију и, при том, успоставити и надгледати развој

привремених демократских институција самоуправе, како би се обезбедили услови за миран и нормалан живот свих становника Косова."

На тај начин, територија покрајине Косово је, за сада, искључена из било каквог уставног преуређења Савезне Републике Југославије или Републике Србије. Ова неизвесност је велики терет за свако уставотворно тело.

3.1.2. Црногорски захтев за право на самоопредељење

Савезна Република Југославија, основана 1992. године, састоји се од две републике, чија се географска величина и број становника битно разликују. Црна Гора, у поређењу са Србијом је мањи парнер, чини једну петнаестину популације и површине Србије. 1999. године, Црна Гора је имала 651.000 становника, а Србија 9.978.000.[7] Према публикацији коју је Међународни монетарни фонд објавио на Интернету, бруто друштвени производ Србије био је двадесет једна милијарда марака 2001. године, док је црногорски био милијарду и по марака.[8]

Од 1999. године, Република Црна Гора тврди да има „неотуђиво право на самоопредељење, засновано на њеном историјском и вековном суверенитету, верификованом одлукама Уједињених нација и Бадинтерове комисије". На основу тога, Влада Републике Црне Горе дала је, августа 1999. године, предлог за нове односе између Црне Горе и Србије. Децембра 2000. године, ова платформа модификована је новим предлогом да би Србија и Црна Гора требало да буду независне суверене државе уједињене конфедералним државним савезом.

У складу са овом платформом, Република Црна Гора оспорава легитимитет савезне државе и савезних институција, као и савезног устава. Наводећи саветодавну одлуку Бадинтерове комисије, Црна Гора тражи право на самоопредељење, а самим тим и право да оснује сопствену републику, попут осталих република – Словеније, Хрватске, Босне и Херцеговине и Македоније. Док се одлука

7 Статистички годишњак, 2001 (Савезна Република Југославија, Савезни завод за статистику), Београд, 2001.

8 IMF Country Report No 01/176, октобар 2001. Савезна Република Југославија, Табела 7ц, Србија: Фискалне операције републичке владе (1997-2001) и Фискалне операције Републике Црне Горе 2000-2001.)

Бадинтерове комисије односи на југословенски устав из 1974. године, захтев Црне Горе односи се на Устав СРЈ из 1992. Црна Гора тврди да има неотуђиво право на самоопредељење и да је федерација изгубила свој легитимитет у односу на Црну Гору јер није поштовала њена основна права.

Иако се Црна Гора придружила новоствореној СРЈ 1992. године, после референдума на коме је таква одлука добила подршку убедљиве већине грађана, црногорски лидери који заступају идеју отцепљења тврде да „право", које је Бадинтерова арбитражна комисија дала свим републикама бивше Југославије није исцрпљено, већ да је и даље на снази упркос референдумској одлуци да се остане у Југославији и чињеници да је федерација функционисала готово десет година. Заступници оваквог става

– оспоравају демократску референдумску процедуру из 1992. године, тврдећи да су грађани били приморани да гласају за нову федерацију;
– да је федерација била нефункционална и
– да је дискриминисала мањег партнера.

Они, такође, тврде да је због релативно независног економског система Црне Горе и увођења немачке марке као званичне валуте, ова република постала de facto независна и да се, из тог разлога, Црна Гора не може вратити у чвршћи федерални оквир.

То што је једна федерална јединица једнострано усвојила валуту друге земље покреће питање њене одговорности за део дуга савезне државе у очима повереника. У сваком другом случају сецесије, прихватање одговорности за део дуга федерације од стране држава наследница, неизбежно је било резултат мучних преговора.

Мишљења смо да иако постоје чврсти аргументи за оспоравање ваљаности Бадинтерове одлуке, која, заправо, на међународном нивоу декласификује савезне државе у „унитарне државе нижег реда", нема разлога да се ова одлука наново разматра. Међутим, сложили смо се да ако је право република на самоопредељење и постојало после одлуке базиране на Уставу СФРЈ из 1974. године, оно је исцрпљено када је нови савезни устав усвојен 1992. године.

У вези са аргументом да парцијална сецесија и независност de facto постоје, ово не може бити базирано на унилатералном праву на самоопредељење.

De facto нелегално отцепљење, са становишта међународног права, не може подржати легално право на самоопредељење. [9] Иако део власти тврди да је, историјски гледано, Црна Гора била угњетавана од стране Милошевићевог режима, тако нешто се не приписује режиму садашњег председника. Напротив, иако је легитимитет промене устава за председничке изборе јула 2000. године снажно оспораван, демократски легитимитет новог председника заснован је на томе што је он изабран гласовима из читаве федерације, упркос препоруци црногроских власти својим грађанима да бојкотују изборе.

Црна Гора јесте учествовала у процесу стварања Савезног устава 1992. године и усвојила га је убедљивом већином. Члан 1 тог устава јасно каже: „Црна Гора је чланица Савезне Републике Југославије”.

Данас, Влада Црне Горе тврди да амандман на Устав СРЈ, усвојен јула 2000. године, којим је измењена процедура избора председника СРЈ тако да га више не бира парламент, већ народ, није усвојен од стране легитимних представника Црне Горе и да је, стога, неважећи. (Пред изборе за чланове Савезне скупштине 1997. године, владајућа партија у Црној Гори препоручила је својим грађанима да савезне изборе бојкотују.) На тај начин, црногорска влада оспорила је легитимитет Савезне скупштине и свих њених правних аката. Као последица тога, она не признаје ни изабраног председника Југославије нити друге савезне органе.

Током рата против Југославије, црногорска влада је иницирала сопствене законе да би у оквиру Црне Горе развила неопходне елементе за независност и суверенитет. Увела је сопствену валуту, немачку марку и царинске тарифе. Она, такође, тврди да има либералнији економски систем и виши животни стандард него Србија. Данас, једино су одбрана и

9 Право на сецесију оствариво је једино по принципу самоопредељења народа у оквиру међународног права, где се „народом” управља као делом колонијалног царства; где је „народ” изложен страном покоравању, доминацији или експлоатацији; и, могуће, где је „народу” ускраћено уживање права на самоопредељење у држави чији је део. У другим околностима, од народа се очекује да остваре самоопредељење у оквиру њихове државе. Држава, чија влада представља у целини народ или народе који живе на њеној територији, на бази равноправности и без дискримације, и која поштује принципе самоопредељаења у својим интерним аранжманима, има, према међународном праву, право да остварује свој територијални интегритет и да он буде признат од стране других држава. (Одлука Врховног суда Канаде: Reference Re the Secession of Quebec (1998) 2 S.C.R. 217).

контрола ваздушног саобраћаја функције које савезна држава спроводи у Црној Гори.

Политика која је за циљ имала независност и суверенитет Црне Горе подржана је и неким активностима међународне заједнице. Ипак, после демократских председничких избора 5. октобра 2000. године, међународна заједница није признала Црну Гору као независну државу. Признала је једино СРЈ као суверену чланицу међународне заједнице.

Поред тога, Црна Гора је наставила да, у многим аспектима, de facto прихвата надлежности савезне државе као легитимне. На пример, Црна Гора добија међународне грантове одобрене Југославији преко југословенске централне банке. Додуше, међународна заједница заиста и даје помоћ Црној Гори по принципу једне десетине. Сви грађани, укључујући и власти Црне Горе, користе пасоше СРЈ. Војска, оспоравана као нелегитимна, недавно је добила захтев да заштити грађане на територији Црне Горе пошто су две особе убијене у селима у близини границе с Косовом.

С друге стране, Црна Гора порезе и приходе од царина не прослеђује савезној држави. Она примењује сопствени систем царинских тарифа, различит од југословенског. На тај начин, савезне институције, укључујући ту администрацију, војску и парламент, плаћају искључиво порески обвезници из Србије.

3.2. УСТАВНИ ЗАХТЕВИ

3.2.1. На савезном нивоу

За време Милошевићевог режима, Црна Гора се једнострано искључила из финансијске уније СРЈ. Одлучила је да уведе немачку марку као једино средство плаћања у Црној Гори, успоставила сопствени систем царина и тарифа и одбила да учествује у трошковима које СРЈ има у пружању услуга од значаја за целу земљу, а нарочито у финансирању администрације и војске. Једнострано увођење стране валуте било је могуће јер Црна Гора као таква није одговорна за дугове СРЈ. Правно гледано, СРЈ је одговорна својим међународним кредиторима. На тај начин, Црна Гора, за сада, не дели терет дугова федерације.

Таква једнострана, de facto парцијална сецесија била је, неоспорно, кршење самог принципа федералне лојалности

(Bundestreue, према немачкој уставној теорији). Сада се то може само ретроактивно оправдати као чин отпора тоталитарном режиму Слободана Милошевића.

Јула 2000. године, Милошевић је изменио систем председничких избора. Међутим, исход избора био је неочекиван за многе посматраче. Грађани Србије схватили су да им избори дају шансу и искористили су своје гласачко право као право да се одупру тоталитарном режиму и изабрали заједничког опозиционог кандидата, Војислава Коштуницу. За разлику од неких грађана Црне Горе, многи нису бојкотовали изборе, већ искористили пружену им шансу да сруше режим. Тако су, „мирном" револуцијом, грађани Србије и Црне Горе оборили тоталитарни режим и, демократским гласањем, изабрали новог председника.

То је био почетак новог, демократског развоја у Југославији и Србији. Данас је једино СРЈ међународно призната држава и, као таква, она је суверени носилац права и дужности у односу на међународну заједницу. Црногорска влада, међутим, не признаје председника СРЈ, јер су, по њеном мишљењу, избори организовани на основу нелегитимног уставног амандмана.

По нашем мишљењу, међутим, било би апсурдно прогласити изборе за председника СРЈ нелегалним, јер би једини могући исход био поновно довођење Милошевића на власт.

Дакле, из овог политичког и правног ћорсокака могуће је изаћи на разуман начин само ако обе стране превазиђу своју преокупираност историјом и прихвате да је оно што је чињено у прошлости, укључујући и изборе које једна од страна сматра нелегалним и нелегитимним, оправдано само на основу права на отпор тоталитарном режиму. Правна држава и демократија могу бити поновно успостављене само ако, током прелазног периода, све стране пристану да нелегалне поступке у прошлости оправдају правом на отпор да би обезбедиле демократску будућност, и договоре се да ће поштовати постојећу уставну структуру док не дефинишу смернице за процедуру која ће се примењивати у успостављању новог, легитимног политичког устројства. Тако, процедуром за решавање овог конфликта, требало би да руководе односне одредбе постојећих устава, укључујући и све историјске амандмане. Свесни смо, међутим, да би се процедуре измене тих устава могле сматрати нелегитимним, пошто фаворизују већину. Мишљења смо, такође, да би уз

примену постојећих правних процедура, главни актери у процесу најпре морали да постигну политички консензус, а онда га примене придржавајући се постојећих законских процедура за уставне промене. Позитивно право требало би допунити политичким легитимитетом.

3.2.2. На нивоу република, нарочито Црне Горе

Какво год било коначно решење – нова федерација, конфедерални савез или распад федерације – фундаментална промена уставних основа неопходна је не само на савезном, већ и на републичком нивоу.

Ако је решење преуређена федерација, устави две републике би морали да буду усклађени са новим концептом федерације, који ће изменити поделу власти, произвести нове савезне органе, примењивати људска и мањинска права и тако даље. Устави република ће, исто тако, морати да узму у обзир ово ново савезно устројство када се ради о њиховом сопственом легитимитету.

3.2.2.1. Процедура од врха наниже или од дна навише?

Основно питање, међутим, јесте шта је на првом месту – савезни или републички устав? У историји је непознат модел федерације која је реконструисала свој легитимитет распадом, после кога би уследила процедура од дна навише. Швајцарски и амерички модели јасно показују да процедура „од врха наниже" гарантује већу стабилност у неизвесном прелазном периоду него процедура „од дна навише". У случају Југославије, највећи изазов представља питање државе на савезном нивоу и захтев Црне Горе да добије међународно признање. Чим се постигне консензус за нови федерални аранжман, међународни кредибилитет, а с њим и економска стабилност, омогућиће земљи, као и њеним републикама, да напредују и у политичком и у економском смислу. Стога смо мишљења да би о свим важним спорним питањима требало преговарати и решити их најпре на савезном нивоу.

Када се ради о Уставу Републике Србије, мора се имати на уму да је он усвојен 1990. године, значи пре важећег савезног устава. Устав Републике Србије проглашен је док је Устав из 1974. године још увек био на снази и предвидео, чланом 135, право на отпор злоупотреби власти у оквиру старе федерације.

Иако наш мандат не укључује анализу српског устава, подржавамо изузетан предлог новог устава републике, који је већ сачинила независна група експерата Београдског центра за људска права. Тај је предлог, у свом прелиминарном извештају, усвојила и Венецијанска комисија, као најквалитетнији до сада, препоручивши га као модел за све друге уставе.

3.2.2.2. У вези са Црном Гором

Члан 1 Устава Републике Црне Горе

Везано за услов легалности, Црна Гора мора поштовати члан 1 свог устава, у коме се каже да је Црна Гора део СРЈ. Следствено томе, свака одлука Црне Горе да се отцепи или оснује конфедерални савез, захтева промену члана 1 Устава.[10]

Члан 2 Устава Републике Црне Горе

Према члану 2 Устава Републике Црне Горе, свака промена њеног статуса захтева претходно спроведен референдум грађана. Мишљења смо да реч „грађани" и значај такве одлуке захтева, што ћемо објаснити касније, бар апсолутну већину грађана с правом гласа. Према црногорском уставу, за сваку промену устава морају се питати грађани на претходно спроведеном уставу.[11]

Чланови 117, 118 и 119 – промена Устава Републике Црне Горе

После одлуке грађана на референдуму, Скупштина се мора придржавати процедуре за промену Устава. Уставни предлог захтева двотрећинску већину. Међутим, пошто је ово битна промена, требало би поштовати процедуру предвиђену чланом 119. Према члану 119, Скупштина се распушта, а нова сазива у року од 90 дана. Нова Скупштина онда одлучује двотрећинском већином свих посланика. [12]

---

10 У члану 1 се каже: Црна Гора је демократска, социјална и еколошка држава. Црна Гора је република. Црна Гора је чланица Савезне Републике Југославије.

11 Постоји одређена нејасноћа у вези са преводом ове одредбе на енглески језик. Објављени превод на енглески не садржи реч „претходно". Нас је, међутим, саветник савезног министра правде обавестио да се у исправном, оригиналном и важећем тексту јасно захтева претходно спроведени референдум, који претходи било којој одлуци о промени устава. Упореди са Извештајем Венецијанске комисије број 15, фуснота 2

12 Члан 117: Предлог за промену: Предлог за промену Устава може поднети најмање десет хиљада бирача, најмање 25 посланика, председник Републике и Влада. Предлог за промену Устава садржи одредбе чије се промене траже и образложење. О предлогу за промену Устава одлучује Скупштина двотрећинском већином свих посланика. Ако предлог за промену Устава није усвојен, исти предлог не може се поновити пре истека једне године од дана када је предлог одбијен.

3.3. УСТАВНИ ЛЕГИТИМИТЕТ

Стварање новог устава не може бити сведено на једноставан, технички процес којим руководе стручњаци за уставно право. Стварање устава је првенствено политички процес, који мора, самим процесом и резултатима које оствари, ујединити различите сукобљене политичке и културне заједнице у једну политичку заједницу, чије ће јединство одржати заједничка држава основана заједничким уставом.

Да цитирамо ауторе предлога новог устава Србије из Београдског центра за људска права: „Демократска реконституција Србије могућа је само као демократска интеграција мултикултуне и мултиетхичке Србије. Стога су слободарска државна традиција српскога народа и равноправност свих народа у Србији подједнако одлучујући за легитимитет и стабилност Србије. Предлог се залаже за коначан раскид са начелом етнонационалне државе већинске нације у којој ‘мањине уживају сва права’, и одређује Србију као ‘мултикултурну демократску државу свих грађана и свих народа који у њој живе”.[13]

Наша комисија може само потврдити ове напомене. Није само Република Србија мултикултурна држава, већ је то и Република Црна Гора. Сходно томе, и федерација као таква биће мултикултурна држава, коју не одређују само Срби и Црногорци, већ и неколико других етничких група које живе у границама федерације. Имајући ово у виду, принципи утврђени у овим напоменама не односе се само на Србију и Црну Гору, већ и на читаву југословенску федерацију. Поред тога, Венецијанска комисија сугерисала је да су делови овог предлога за нови устав Србије „подједнако погодни и као делови новог савезног устава”.[14]

Члан 118: Амандмани: Промена Устава врши се амандманима на Устав. Скупштина утврђује нацрт амандмана на Устав. О промени Устава Скупштина одлучује двотрећинском већином свих посланика.

Члан 119: Битне промене и нови устав: Ако се предлог за промену Устава односи на одредбе о државном статусу и облику владавине, ако се њима сужавају слободе и права или ако се предлаже доношење новог устава, даном усвајања предлога Скупштина се распушта, а нова Скупштина сазива у року од 90 дана од дана кад је предлог усвојен. Нова Скупштина одлучује двотрећинском већином свих посланика само о оним променама Устава које садржи усвојени предлог, односно о усвојеном предлогу за доношење новог устава.

13 Уводне напомене Предлога за нови устав Србије, Лидија Баста-Флајнер, директор Независне групе експерата, Уставна решења за Србију и Југославију, предлози независне групе експерата, Београд, 2001. стр. 12.

14 Извештај Венецијанске комисије број 39.

Нови савезни устав би требало да утврди вредности које су заједничке и које могу да уједине не само Србе и Црногорце, већ и све остале мањине које живе у границама Југославије. Имајући у виду овај незамењиви и фундаментални циљ мултикултурне државе, сама чињеница да је ситуација на Косову и даље неизвесна, ствара готово непремостиву препреку у процесу стварања устава у другим деловима Југославије. (Иако Косово не спада у мандат нашег тима, ми, напросто, не можемо игнорисати ову суштинску препреку уставотворном процесу.)

Заједничкој држави потребан је заједнички легитимитет, заснован на заједничким вредностима које могу интегрисати различитости у заједничкој држави. Једини начин да се тај легитимитет оствари јесте да се већина фрагментисане уставотворне власти („поувоир цонституант") заступа и уједини путем заједничких вредности. Те вредности могу дати такав резултат само ако, у оквиру овог фрагментисаног друштва, све релевантне, различите групе сарађују на утврђивању заједничких вредности. Уколико битне мањине имају осећај да је устав сачињен у супротности са њиховим базичним интересима, федерацији ће, у њиховим очима, увек недостајати легитимитет.

Морамо бити свесни да је потреба за легитимитетом, који ће бити везивно ткиво друштва, подједнако важна без обзира на то да ли је решење федерација, конфедерални савез или распад на одвојене државе. У сваком случају, резултирајуће државе чиниће не само Срби и Црногорци, већ и друге мањине. Сходно томе, чини се да које се год решење буде постигло, оно ће добити легитимитет само ако је читав политички процес свеобухватан и ако омогућава консензус различитих заједница.

4. Оцена решења која нуде учесници

4.1. ПРЕДЛОЗИ

4.1.1. Званични предлози

4.1.1.1. ДОС/„Заједно за Југославију” (септембар 2001. године)

Коалиција Демократске опозиције Србије (ДОС) и „Заједно за Југославију” објавила је септембра 2001. године предлоге за ново уставно устројство СРЈ под насловом „Полазне основе заједничке платформе о уставном преуређењу Савезне Републике Југославије”.

Новим уставним уређењем на основама суверене воље грађана Црне Горе и Србије, државна заједница требало би да стекне трајне и легитимне темеље будућег заједничког живота. Тиме се успоставља федеративна и демократска заједница и стварају услови за остваривање слобода и права грађана, за поуздану заштиту националних мањина и равноправност две државе чланице. Ново уставно уређење, омогућиће, такође, све предуслове за улазак државне заједнице у регионалне и европске интеграционе процесе.

Државна заједница Црне Горе и Србије била би заснована на следећим легитимационим начелима:

- сувереној вољи грађана Србије и Црне Горе,
- историјској државној традицији Србије и Црне Горе,
- вековним културним, политичким и економским везама Црне Горе и Србије,
- опредељењу грађана да утемеље државну заједницу на начелима владавине права у којој ће се постојано штитити основна права и слободе, права националних и етничких заједница и вршити власт ограничена правним начелима и правилима,
- опредељењу Црне Горе и Србије да се складним деловањем државне заједнице оствари пуна међународна

афирмација и државне заједнице и држава чланица, а тиме и ефикасан улазак у савремене регионалне и европске интеграционе процесе.

Државна заједница имаће облик федерације састављене од две државе чланице које имају статус федералних јединица. Полазећи од ових легитимационих основа треба установити делатан уставни систем државне заједнице на добробит и корист свих њених грађана.

Надлежности државне заједнице биле би следеће:

- јемства основних права и слобода грађана и заштита посебних права припадника националних и етничких заједница,
- јединствена спољна политика и уставом утврђена могућност држава чланица да остварују посебну међународну сарадњу,
- јединствен одбрамбени систем и контрола граница државне заједница, уз парламентарну контролу одбрамбених снага,
- јединствено тржиште, царински, монетарни и спољнотрговински систем заједнице,
- саобраћај и везе у складу са системом одбране међународним конвенцијама.

Државна заједница имала би следеће установе:

- Савезна скупштина, коју би чинила два дома: Веће држава чланица, које има подједнак број посланика из федералних јединица и Веће грађана, кога чине представници грађана државне заједнице.
- Председник републике, који представља државну заједницу у земљи и иностранству. Бира га и опозива Савезна скупштина. Председник републике може се опозвати само на основу мишљења Савезног суда о томе да је прекршио устав.
- Савезна влада као носилац извршне власти у државној заједници. Састоји се од председника и министара, који ресорно покривају надлежности федерације.
- Савезни суд, који обједињава уставносудску и редовну судску функцију. Он врши уставносудску контролу уставности и законитости и одлучује о ванредним правним средствима када се исцрпу сва правна средства у судским системима држава чланица.
- Народна банка, која обезбеђује функционисање јединственог монетарног система.

– Омбудсман за заштиту основних права грађана и посебних права припадника националних и етничких заједница.

Надлежности државне заједнице деле се на искључиве и мешовите. Искључиве надлежности у потпуности остварују установе државне заједнице. У области мешовитих надлежности Савезна скупштина доноси основе система, а скупштине држава чланица врше додатну регулацију одређене материје. У том случају све одлуке спроводе извршни и управни органи држава чланица.

Искључиве савезне надлежности су:

– спољна политика
– јединствена одбрана и контрола граница
– монетарни систем
– царински систем
– облигационо право, хартије од вредности, судски и управни поступак.

Мешовите надлежности су:

– основна права и слободе и заштита националних и етничких заједница у складу са међународним стандардима
– својински односи
– порески систем
– банкарски систем
– спољнотрговински систем
– саобраћај и везе
– пензијско осигурање и осигурање имовине и лица.

У домену својих самосталних надлежности државе чланице могу сагласно да уређују области од заједничког интереса без посредовања органа државне заједнице.

За промену уставних одредаба које уређују надлежности државне заједнице, састав и начин бирања савезних установа потребна је сагласност држава чланица. За остале уставне одредбе неопходна је двотрећинска већина свих посланика у оба дома Савезне скупштине.

4.1.1.2. Предлоī Владе Црне Горе о државној заједници (децембар 2000. īодине)

Децембра 2000. године, Влада Црне Горе представила је своју „Платформу за преговоре са Владом Републике Србије о новим односима између две државе". Главни аргументи и предлози изнети су како следи:

Полазећи од историјске и вековне државности Црне Горе, неотуђивог права Црне Горе на самоопредељење верификованог одлукама Уједињених нација и Бадинтерове комисије и утврђеног Уставом Црне Горе из 1992. године: Грађани Црне Горе су се одлучили да са Србијом формирају заједничку државу – СРЈ. Грађани Црне Горе су желели и очекивали да СРЈ буде демократска државна заједница равноправних република и равноправних грађана. Међутим, током постојања СРЈ дошло је до злоупотребе органа и институција СРЈ који су резултирали недемократским односима и грубим нарушавањем уставних принципа о равноправности република и грађана на штету Црне Горе.

Зато је нужно дефинисање односа Црне Горе и Србије на новим основама. Чињеница да Устав Србије није усагласен са Уставом СРЈ, нити се то покушало, додатно усложњава политичке услове за преуређење односа Црне Горе и Србије. Ти односи једино се могу заснивати на:

- Историјском, државном, националном и културном идентитету две државе и два народа и сувереном праву грађана и једне и друге државе да самостално одлучују о својој судбини.
- Послове савеза Црне Горе и Србије у заједничком интересу поверавају савезу вршећи их равноправно и једнако контролисано.
- На тој основи Црна Гора нуди Платформу за разговор о будућности савеза који треба да се формира на заједничком интересу две државе, заснованом на историјским и културним реалностима.

Полазиште за нови савез Црне Горе и Србије је у неотуђивом праву њених грађана да суверено одлучују о својој државној и националној судбини. Једино то може бити основа за утврђивање заједничког интереса савеза Црне Горе и Србије. Тиме се стварају услови за превазилажење блокада у њиховим међусобним односима.

- Црна Гора и Србија биће независне и међународно признате државе.
- Независност Црне Горе и Србије утврдиће се на референдуму њихових грађана којима припада суверено право да одреде судбину своје државе.
- Независне и међународно признате Црна Гора и Србија ће конституисати савез две државе референдумским изјашњавањем њихових грађана.

– Црна Гора и Србија удружују се у савез свесне заједничког интереса и корисности таквог удруживања, градећи потребну структуру у њој на принципима и односима који су им прихватљиви.
– У том савезу грађани, њихова удружења, предузећа и установе, треба да имају широку могућност остваривања својих интереса и потреба. Уместо пирамиде хијерахијски распоређених државних органа, који се бирократизују и отуђују, нови модел савеза Црне Горе и Србије треба да обезбеди одлучивање на јасним и лако примењивим правилима понашања држава.
– Црна Гора и Србија, независне једна од друге у питањима своје државне и националне суверености, у остварењу својих заједничких интереса, треба да функционишу уз одсуство централизације.
– За савез Црне Горе и Србије једино је прихватљива концепција која у основу ставља уставни положај држава, као изворних носилаца суверености, које поверавају део својих надлежности и то оних које се могу у савезу равноправно, рационално и реално остваривати.

Савет Црне Горе и Србије требало би засновати на следећим принципима:

– Равноправност у савезу држава.
– Свака држава самостално и суверено врши све државне послове у оквиру своје надлежности.
– Савез врши само оне послове који су му поверени.
– Надлежности савеза се рестриктивно тумаче.
– Надлежности савеза, по правилу, извршавају органи држава чланица, а изузетно органи савеза.
– Органи савеза конституишу се по принципу паритета и консензуалног одлучивања.
– Отворено друштво.
– Поштовање међународних стандарда, људских права и слобода, укључујући и посебна права мањинских народа.
– Тржишна економија са доминацијом приватне својине и слободним предузетништвом.
– Владавина права и правна држава.
– Уставност и законитост Црне Горе и Србије.

Надлежности савеза биле би знатно уже од садашње надлежности СРЈ. Тиме се редуцира простор могућих неспоразума и сукоба и истовремено изражава нови карактер савеза.

Савез би вршио послове:

– Одбране и спољне безбедности савеза.
– Спољне политике савеза.
– Обезбеђења заједничког тржишта и конвертибилне валуте.

Послови из надлежности савеза остваривали би се преко Скупштине савеза и Савета министара.

1. Скупштина савеза Скупштина савеза би била једнодомна и посланици би били бирани на паритетној основи у оквиру искључиве законодавне надлежности држава чланица. Посланици би били у обавези да обавештавају Скупштину своје државе чланице о утврђеном дневном реду. Председник Скупштине и потпредседник морају бити из различитих држава чланица, а мењаће се сваке две године у оквиру четворогодишњег мандата. Држава чланица преко своје Скупштине имала би право да покрене посебан поступак заштите у односу на акте из надлежности Скупштине савеза. 2. Председник савеза Председник савеза представља савез. Председника савеза бира и разрешава Скупштина савеза, уз претходну сагласност скупштина држава чланица. Председник савеза и председник Савета министара морају бити из различитих држава чланица, и представљати већинске партије или коалиције тих држава чланица.

– На захтев чланова Владе из Социјалдемократске партије, Влада је констатовала став те партије да постојање председника савеза није у складу са карактером савеза независних и међународно признатих држава Црне Горе и Србије.

3. Савет министара савеза Савет министара савеза обавља поверене извршне послове у оквиру надлежности савеза и има председника и једног потпредседника као и министра иностраних послова, одбране, финансија и министра за економске односе. Потпредседник Савета министара мора бити из друге државе чланице у односу на председника, а заменици министара из друге државе чланице у односу на министре. Држава чланица преко своје Владе имала би право да покрене посебан поступак заштите у односу на акте из надлежности Савета министара.

У сфери економских односа савез ће имати:

– (1) зајединчко тржиште, (2) јединствено царинско подручје, (3) заједничку конвертибилну валуту. Упркос заједничконм валутном систему, свака држава чланица имала би сопствену централну банку.

4.1.2. Незванични предлози

4.1.2.1. Београдски центар за људска права

Независна група стручњака за уставно право (Лидија Баста-Флајнер, Владими Ђерић, Маријана Пајваничић, Драгољуб Поповић, Зорица Радовић и Слободан Самарџић) дали су два алтернативна уставна предлога за односе између Црне Горе и Србије, које је 2001. године објавио Београдски центар за људска права.

Први предлог, под насловом „Предлог за заједничку државу Црне Горе и Србије" (стр. 71-82), концентрисан је на стварање легитимацијских основа за преуређену федерацију. Овим се предлогом настоји поштовати и изразити вишестрана комплексност федерације, на начин који ће обезбедити лојалност политичких фактора заједничке државе. Предлог се разликује од важећег Устава СРЈ утолико што наглашава резидуалну власт држава чланица иприцип супсидијарности у подели власти између федерације и република и што настоји да савезни закони, у највећој могућој мери, имају форму оквирних закона, док би њихова примена, у областима аутономне јурисдикције, била остављена републикама и што подстиче директну сарадњу између република у областима аутономне јурисдикције. Овим се предлогом савезна јурисдикција ограничава на: (1) минималне надлежности без којих држава не би могла да функционише и (2) оне које су неопходне за СРЈ да би могла да се укључи у различите интеграционе процесе у Европи. Предложена је дводома савезна скупштина, као права равнотежа између федералних и демократских принципа, чија је свриха задовољавање потреба политичког учешћа, равноправности држава чланица и ефикасности процеса одлучивања. Предлаже се и низ других механизама, који за циљ имају успостављање равнотеже, укључујући и наизменични избор председника савеза и председника Савезне скупштине – једном из Црне Горе, једном из Србије,[15] правило паритета у саставу Високог суда државног савеза и захтев да је за промене устава неопходна двотрећинска већина у оба дома.

Алтернативни предлог је „Предлог са државни савез Црне Горе и Србије" (стр. 83-89). Овај конфедерални пројекат за

15 Овде бисмо приметили да, иако то Устав не захтева, редовна је пракса у Канади, већ више од 50 година, да главне политичке лидере бира наизменично из енглеског и француског говорног подручја.

устројство савеза Црне Горе и Србије полази од становишта да постоје два суверена субјекта, Црна Гора и Србија, и да су, у оба случаја, грађани две републике носиоци суверенитета. Збот тога грађани непосредно, дакле вршећи своја суверена овлашћења, а не преко представника одлучују о оснивању државног савеза.

Два суверена субјекта закључују акт којим се оснива државни савез и тај акт је у основи споразум. Субјекти који споразум закључе морају га се и придржавати и ово конститутивно начело треба нарочито да дође до изражаја код питања о уставној ревизији, односно измени конфедералног акта. кОнфедерални акт због своје природе носи назив споразума. Зато се предлаже да устав узме облик и име Конфедералног споразума.

Конфедералним споразумом ствара се, са становишта међународног права, јединствен субјект, који је члан међународних организација. Ово не спречава Црну Гору и Србију да и као такве, тј. појединачно, постигну чланство у оним међународним организацијама које такво чланство признају и допуштају.

Према предлогу, државни савез Црне Горе и Србије имао би врло ограничене надлежности. Надлежности државног савеза проистичу из самог споразума. Те надлежности су пренете надлежности двају суверенитета. Државни савез нема оригинерних надлежности. Свакако, пренете надлежности се не могу једнострано вратити у оригинерно стање. За то је неопходна легална ревизија Конфедералног споразума.

Надлежности државног савеза Црне Горе и Србије сводиле би се на следеће четири области:

- заштиту људских права (1);
- одбрану и пограничну полицију (2)
- спољну политику и међународне односе (3);
- економска питања везана за обезбеђење јединственог тржишта, међународног саобраћаја и животне средине (4);

Док ставке (1) и (4) представљају једну врсту неопходног јединства за сваку заједницу која има амбицију да у догледно време постане члан Европске уније, (2) и (3) проистичу како из самог облика Конфедералног споразума, тако и из разлога рационалног поступања и уређења. Ово последње се нарочито односи на ставку (2).

Организација власти на конфедералном нивоу би била врло једноставна.

– Једнодома Савезна скупштина имала би неједнак број посланика из двеју република које имају веома несразмеран број становника, али с нарочитим поступком донношења одлука путем постизања већине од пет осмина, што ће пружити обезбеђење сваком од два конфедерална субјекта да мањинско расположење у тој јединици не може преовладати на конфедералном нивоу.
– Други орган би била Савезна влада, састављена од четири министра, од којих би по два била из Црне Горе и Србије. Савезна влада би била колегијални шеф државе, као таква би наступала у међународним односима и имала би председника, који би истовремено био председник Конфедерације. Председника би бирала сама Савезна влада на рок од горину влада, једанпут из Црне Горе, једанпут из Србије, с тим што иста личност не би могла два пута заредом да буде председник Конфедерације.
– Трећи орган би био Високи суд државног савеза, састављен од осам судија, по четири из Црне Горе и Србије.
– Ревизија Конфедералног споразума би се могла извршити само на исти начин на који је Споразум склопљен. Овде унеколико долази до изражаја стара приватноправна идеја о паралелизму форми за склапање и раскидање једног правног акта.

4.1.2.2. Центар за либерално-демократске студије

2000. године, још једна група експерата за уставно право из Центра за либерално-демократске студије из Београда (Бошко Мијатовић, Драгољуб Поповић и Слободан Самарџић) изнела је сличне предлоге за уставну реконструкцију СРЈ, под насловом „Заједница Србије и Црне Горе”.

Група је, такође, предложила „државну заједницу” Црне Горе и Србије, али као „минималну федерацију”, засновану на следећим начелима:
– минимална и ефикасна влада
– начело супсидијарности
– конситуционално начело – које уравнотежава федерално начело (равноправност чланица) са демократским (једнакост грађана);
– начело сарадње у државној заједници
– начело поделе власти на савезном нивоу

– демократска процедуре доношења савезног устава.

Ови основни принципи требало би да задовоље два битна услова: равноправност чланица и функционалност државне заједнице. Државна заједница нема политичке сврхе уколико се подједнако не задовоље оба услова. Обриси испуњености оба услова моћи ће да се посматрају и конкретније оцене тек у институционалном механизму новог устава који реба да операционализује основна начела.

Савез би располага следећим надлежностима:

– заштита права и слобода грађана, укључујући и права етничких (мањинских) група и заједница;
– међународни односи и спољна политика;
– народна одбрана;
– основи привредног система ради заштите јединственог тржишта.

Систем власти државне заједнице заснива̄ће се на начелу поделе власти између следећих институција:

– Савезна скупштина се састоји из два дома (Веће република и Веће грађана) и она је главно представничко и законодавно тело државне заједнице. Она доноси законе и друге савезне одлуке, контролише савезни буџет и рад Савезне владе, бира и разрешава Председника Републике и ратификује међународне уговоре.
– Председник Републике ће представљати државну заједницу у земљи и иностранству. Његове/њене дужности биће сличне онима дефинисаним садашњим Уставом СРЈ.
– Савезна влада представља кључни орган извршне власти и треба је организовати по канцеларском принципу. Основни задатак Владе је да утврђује и води унутрашњу и спољну политику, предлаже и спроводи савезне законе и друге одлуке. Вршећи те послове, она је дужна да сарађује са органима извршне власти у републикама.
– Судски органи државне заједнице су Савезни високи суд и Савезни уставни суд.

Аутори предлога признају да је реализација идеје „минималне федерације” (модела заједничких фукција, остварљив у постојећим социјалним, економским и политичким околностима), и стварање државне заједнице из две јединице неједнаке по величини, броју становника и економским капацитетима, а које желе да задрже значајну политичку и националну аутономију, врло тежак задатак.

4.2. АНАЛИЗА ЗВАНИЧНИХ ПРЕДЛОГА

4.2.1. Појединачна анализа

Предлог „заједничке државе" Демократске опозиције Србије и коалиције „Заједно за Југославију" базиран је на концепту федерализма. Њиме се признаје постојање две „суверене" државе, Црне Горе и Србије, поштују њихове посебне историјске традиције и, с друге стране, признају јаке политичке, културне, верске и економске везе међу њима. Државе чланице имале би статус „федералних јединица", тј. република, које се сматрају способним да „остваре пуну међународну афирмацију… складним деловањем државне заједнице". Основне надлежности заједничке државе, које укључују спољну политику, одбрану, царине, хартије од вредности, судски и управни поступак, прилично су уске и мање него оне предвиђене важећим Уставом СРЈ, али ипак довољне за делотворну и функционалну владу на савезном нивоу. Једино што захтева појашњење јесте значење „мешовитих савезних надлежности". Требало би одлучити да ли су то „конкурентске надлежности" или области „оквирног законодавства" заједничке државе. Друга могућност се чини прикладнијом.

Црногорски предлог, који је Влада Црне Горе изнела 2000. године, о „савезу" Црне Горе и Србије, говори у прилог врло лабавог конфедералног система. Претпоставља се да би ове државе требало да буду „независне" једна од друге и „међународно признате". Савез би био конституисан искључиво референдумом грађана две одвојене државе и имао пренете надлежности.Упркос разлици у величини, броју становника и економској снази, обе државе у савезу сарађиваће на основама равноправности и консензуалног одлучивања. Неколицина надлежности које би имао савез састоје се од питања одбране, спољне политике и обзбеђења заједничког тржишта и валуте. Влада савеза везана је одлукама конститутивних држава; њихове владе имале би право да покрену посебан поступак заштите у односу на акте из надлежности Савета министара. У ствари, овај тип савеза је екстремно лабава конфедерација, јер би влада тог савеза била исувише слаба да би радила ваљано и делотворно.

Два предлога које је објавио Београдски центар за људска права 2001. године служе као корисна допуна и модификација

оба званична предлога. У главним цртама, њихов предлог за „Заједничку државу Црне Горе и Србије” умногоме је сличан предлогу ДОС-а и коалиције „Заједно за Југославију” за преуређену федерацију, али предлози Београдског центра за људска права стављају значајан нагласак на потребу задовољења комплексних интереса у оквиру СРЈ, заснованих на принципима инклузивности, равнотеже и изводљивог процеса одлучивања. Имајући на уму да је су званични предлози ДОС-а и коалиције „Заједно за Југославију” дати у форми нацрта, уколико се одлучи да се иде у правцу преуређене федерације, током процеса утврђивања детаља потребно је имати у виду принципе и сугестије наведене у предлозима Београдског центра за људска права.

Алтернативни предлог Београдског центра за људска права за „Државни савез Црне Горе и Србије” даје изводљивији облик конфедералног савеза од врло лабавог конфедералног аранжмана који је предложила црногорска влада 2000. године. Центар за људска права препоручује конфедерацију са неким федералним карактеристикама и елементима. Тако, попут Европске уније, то би био хибрид конфедералних и федералних елемената. И у овом предлогу, нова држава, коју чине Црна Гора и Србија као суверене чланице, зове се „савез”, али би оснивачки конфедерални акт овог савеза, заснован на билатерној одлуци два народа, био конципиран као „уставни” уговор (Конфедерални споразум), а сам савез би био једини субјект међународног права. Иако би овај савез исто могао имати врло ограничене пренете надлежности, његова овлашћења не могу се вратити једностраним одлукама држава чланица. Скупштина савеза је једнодоми парламент. Најважније за кохерентност овог савеза јесте његова надлежност за заштитиу људских и грађанских права, с Високим судом који би имао функцију контроле. Слично швајцарском моделу конфедерације, овај концепт покушава да успостави прихватљиву равнотежу између принципа равноправности и принципа функционалности.

Предлог Центра за либерално-демократске судије за „државни савез” Црне Горе и Србије је, у суштини, заснован на концепту „минималне федерације”, као и званични предлог ДОС-а и коалиције „Заједно за Југославију” и први предлог који је дао Београдски центар за људска права. Државни савез имао би устав који распоређује и додељује надлежности и функције федерацији и двема државама чланицама. Савезна

скупштина би се састојала од два дома – Већа грађана и Већа република. Посебан Високи суд федерације би штитио људска и мањинска права. У многим аспектима, овај предлог је сличан предлогу ДОС-а и коалиције „Заједно за Југославију” за преуређену федерацију, али се он детаљније бави многим аспектима, који су свакако вредни пажње.

4.2.2. Поређење

Поређењем ових различитих концепата, постаје јасно да су званични предлог ДОС-а и коалиције „Заједно за Југославију” из 2001. године, прва алтернатива коју је дао Београдски центар за људска права 2001. године, предлог Центра за либерално-демократске студије из 2000. године, као и „Предлог за уставно преуређење Савезне Републике Југославије” Војислава Коштунице из јануара 2001. године, слични утолико што заступају релативно децентрализованије савезно устројство, дводому скупштину и парламентарни извршни систем власти.

Разликују се у детаљима и нагласку на различита питања. У допуни званичних предлога, који су још увек у форми нацрта, питања покренута у незваничним предлозима требало би пажљиво размотрити. Ми смо то учинили у нашим препорукама (види Препоруку бр. 13).

Алтернативни предлог Београдског центра за људска права од ове године је, заправо, хибрид конфедералних и федералних елемената, комбинација која се може показати изводљивом у случају одлуке да је споразум о преуређењу федерације немогуће постићи. За разлику од тога, црногорски предлог не задовољава критеријуме функционалног конфедералног система због контрадикторности у концепту и других практичних препрека ефикасној политици на оба нивоа управљања. Поред тога, само ова четири мање-више „федерална” модела гарантују опстанак СРЈ као суверене државе у сасвим новом уставном окружењу и испуњавају захтеве Европске уније и Савета Европе.

4.2.3. Компатибилност са уставном праксом

Предлог ДОС-а и Коалиције „Заједно за Југославију” и два предлога Београдског центра за људска права изведени су из постојећих устава СРЈ, Црне Горе и Србије. Њима се

онемогућавају једнострани акти и укључује процедура за усвајање нових устава, који би били засновани на начелу легалности и створили демократски легитимитет. Предлог Владе Црне Горе води дисфункционалном савезу и распаду СРЈ нелегалним једностраним референдумом, што је у супротности са одредбама које регулишу промену статуса републике (члан 2, став 4, чланови 118 и 119 Устава Републике Црне Горе из 1992. године). Овај предлог не доноси ни легитимитет ни функционални однос између Црне Горе и Србије.

5. Критеријуми за препоруке

5.1. ДОБРО УПРАВЉАЊЕ

5.1.1. Концепт „доброг управљања”

Управљање се може сматрати вршењем економске, политичке или административне власти у бављењу питањима земље на свим нивоима. Оно се састоји од механизама, процеса и институција преко којих грађани и групе артикулишу своје интресе, уживају своја легална права, испуњавају своје обавезе и усклађују разлике. Добро управљање је, између осталог, партиципаторно, транспарентно и одговорно. Оно је, такође, делотворно и равноправно. И промовише правну државу. Добрим управљањем се обезбеђује да су политички, социјални и економски приоритети засновани на широком консензусу у друштву и да се глас најсиромашнијих и најугроженијих чује у процесу одлучивања о расподели развојних ресурса.

Управљање има три гране: економску, политичку и административну.

Економско управљање укључује процесе одлучивања који имају утицаја на економске активности земље и њен однос са другим привредама. Сасвим су јасне његове импликације на праведност, сиромаштво и квалитет живота. Политичко управљање је процес одлучивања ради формулисања политике. Административно управљање је систем њене примене. Укључујући све три гране, добро управљање дефинише процесе и структуре који управљају политичким и социјално-економским односима. Управљање укључује државу, али је и превазилази, јер укључује и приватни сектор и организације цивилног друштва. Шта чини државу предмет је широке расправе. Овде, држава је дефинисана тако да укључује институције политичке и институције јавног

сектора. Примаран интерес јесте у томе колико је држава ефикасна у задовољавању потреба народа. Приватни сектор обухвата приватна предузећа (поризводна, трговинска, банкарска, задруге и слично), као и неформални сектор на тржишту.

Цивилно друштво, смештено између појединца и државе, састоји се од појединаца и група (организованих и неорганизованих), који интерреагују социјално, политички и економски и њиме управљају формална и неформална правила и закони. Организације цивилног друштва чини мноштво удружења око којих се друштво организује на добровољној основи. Она обухватају синдикате, невладине организације, групе окупљене на бази пола, језика, културе или вере, добротворне установе, пословна удружења, друштвене и спортске клубове, задруге и организације које се баве развојем заједнице, организације за заштиту животне средине, професионална удружења, академске и стратешке институције и медије. Овде спадају и политичке партије, мада се оне налазе на граници између цивилног друштва и државе уколико су представљене у скупштини.

5.1.2. Последице за институције власти у СРЈ

Југословенске институције власти у ове три области (држава, цивилно друштво и приватни сектор) морају бити осмишљене тако да доприносе одрживом развоју људских ресурса тако што ће успоставити политичке, правне, економске и социјалне предуслове за смањење сиромаштва, отварање радних места, заштиту животне средине и унапређење положаја жена. Много тога је написано о карактеристикама ефикасног управљања, успешним предузећима и делотворним организацијама цивилног друштва, али караткеристике доброг управљања, дефинисане у односу на друштво, остају нејасне. Које су то карактеристике:

– *Учешће* – Сви мушкарци и жене би требало да имају реч у процесу одлучивања, било директно било преко легитимних посредничких институција које представљају њихове интересе. Тако широко учешће гради се на слободи удруживања и говора, као и способност конструктивног учешћа.

- *Владавина права* – Правни оквири би требало да буду праведни и непристрасно усвојени, нарочито закони о људским правима.
- *Транспарентност* – Транспарентност је заснована на слободном протоку информација. Процеси, институције и информације су потпуно доступне онима којих се тичу, при чему се обезбеђује довољно информација да би се они схватили и пратили. Слобода медија мора бити гарантована и ван утицаја државних власти.
- *Диспозитивност* – институције и процеси морају настојати да одговоре на потребе свих заинтересованих.
- Консензуална оријентација – Добрим управљањем се усклађују различити интереси да би се постигао широк консесуз о ономе што је у интересу групе и, када је могуће, о политици и процедурама.
- *Праведност* – Сви мушкарци и жене имају прилику да побољшају или одрже своје благостање.
- *Делотворност и ефикасност* – Процеси и институције дају резултате којима се задовољавају потребе, најадекватнијим коришћењем ресурса.
- *Одговорност* – Доносиоци одлука у влади, приватном сектору и организацијама цивилног друштва одговорни су јавности, као и заинтересованим институционалним актерима.
- *Стратешка визија* – Руководство и јавност требало би да имају широку и дугорочну визију доброг управљања и развоја људских ресурса, као и осећај за оно што је за такав развој неопходно. Постоји, такође, и добра перцепција историјских, културних и социјалних комплексности на којима је та визија заснована.

Уско међусобно повезане, ове суштинске карактеристике јачају једна другу и не могу постојати независно. На пример, приступ информацијама значи и већу транспарентност, шире учешће и делотворније одлучивање. Широко учешће доприноси и размени информација, неопходној за делотворно одлучивање и легитимности одлука. Легитимност, заузврат, чини ефикаснијом примену и подстиче шире учешће. Исто тако, реактивне инсституције морају бити транспарентне и функционисати у складу са владавином права да би биле праведне.

5.2. ВЛАДАВИНА ПРАВА

5.2.1. Легалност и летигимност транзиције

Принцип владавине права јесте да владе буду ограничене законом, вођене правним инструментима, одговорне пред законом, а заштита људских права гарантована законом. Процедуре морају бити регулисане односним уставним правилима, која гарантују да ће их се све политичке снаге придржавати.

У садашњем уставном конфликту у односу између савезне државе с једне и република Србије и Црне Горе с друге стране, готово сви актери, макар делимично, оспоравају легитимитет неког од ових устава. Неки оспоравају легитимитет савезног устава или неког од његових амандмана, неки пак, легитимитет Устава Републике Србије, а други легитимитет Устава Црне Горе, као дела савезне државе за коју тврде да правно не постоји.

Сви ти аргументи, којима се оспорава легитимитет и легалност ових устава и неких уставних амандмана, донекле су оправдани. Али, ако би се аргумент владавине права схватио буквално, не би било устава на савезном или републичком нивоу који би прошао на строгом испиту владавине права. Исто тако, не би било ниједног легалног инструмента за ограничење политичке и правне власти политичких актера. Логична последица била би – анархија.

Постоји само један начин да се она избегне, а то је да се у ограниченом временском периоду прихвате сви постојећи устави као основе за неопходне уставне процедуре. По нашем мишљењу, једини излаз из ћорсокака је да се одмах легално прихвате сви ти устави, без потпуног или делимичног оспоравања њиховог легитимитета. Овим б и се обезбедило полазиште за остварење самог принципа владавине права – ограничавање власти законом и спречавање анархије.

Ако би сви прихватили легалитет постојећих правних инструмената као основних закона на путу постизања неопходног консензуса (уместо да расправљају о њиховој легитимности), то би свакако омогућило напредак у процесу коначног помирења супростављених ставова. Подршку за то налазимо у докторској тези Маје Хертих,[16] која је испитивала процес

16 Maya Hertig, Die Auflosung der Tschchoslowakei: Analzse einer friedlichen Staatsteilung, Diss Freiburg 2001.

распада Савезне Републике Чехословачке. Она је дошла до закључка да је главна потврда за тврдњу да се сагласност о распаду може постићи мирном и ненасилном процедуром чињеница да су се сви актери, иако су оспоравали легитимитет устава, сложили да прихвате његову легалност, бар у прелазном периоду, да би омогућили наставак преговора.

5.2.2. У вези са новим уставним аранжманима

Какви год коначни уставни аранжмани били, суштински принципи владавине права морају бити примењени. Референдуми и већински принципи не могу „надвладати" владавину права. Делатности владе такође морају бити ограничене законом.

У нашем извештају, владавином права ћемо се бавити искључиво у оквиру њених ефеката на федерално или конфедерално решење. У случају федералног решења, конститутивне републике такође морају бити ограничене владавином права. На тај начин би федерација или конфедерација обезбедила заједнички суд који ће гарантовати да сви прописи република у супротности са федерацијом или конфедерацијом буду поништени, и да савезно, односно конфедерално „право" буде изнад домаћих закона држава чланица, као, на пример, у Европској унији. Овде би требало укључити механизме и процесе који би обезбедили мирно решавање конфликта између република и владе федералне или конфедералне заједнице. Владавина права, такође, значи и да уставни аранжмани морају гарантовати да ће људска права бити ефикасно заштићена када се ради о мањинама у републикама.

5.3. ДЕМОКРАТИЈА

5.3.1. Референдум у Црној Гори

Десетог октобра, после наше посете Југославији, нацрт Закона о референдуму о државном статусу Републике Црне Горе поднет је као лец специалис на постојећи Закон о референдуму, усвојен 19. фебруара 2001. године. У напоменама које следе узима се у обзир овај нови амандман и, нарочито, коментари Канцеларије за демократске институције и

људска права (ОДИХР) Организације за европску безбедност и сарадњу.[17]

Везано за принцип демократије, такође подсећамо на извештај Венецијанске комисије и Коментаре ОДИХР-а и износимо уопштена разматрања у вези са демократским процедурама за отцепљење. Када се ради о предложеном референдуму у Црној Гори, спорна су следећа питања:

– Какви су ефекти референдума?
– Каква је већина потребна на референдуму?
– Да ли би црногорски грађани који живе ван Црне Горе, у Србији или, чак, ван Југославије, требало да гласају?
– Какво би питање требало поставити на референдуму?
– Коначно, имајући у виду швајцарско искуство у овој врсти референдума, да ли би и овде требало да постоје гаранције у процедури које ће обезбедити утврђивање јасне воље грађана?

Већину ових питања већ је обрадила Венецијанска комисија. Њени закључци били су следећи:

– Било би упутно да Закон о референдуму о статусу земље садржи посебан захтев који се односи на прецизно утврђену потребну већину;[18]
– У случају позитивног исхода, одлука донета на референдуму за независност морала би да буде потврђена двотрећинском већином у Скупштини Црне Горе;
– Потпуно је у складу са међународним стандардима да Закон о референдуму захтева да гласачи морају имати пребивалиште у Црној Гори.[19]

Пошто смо ми, у принципу, сагласни са аргументима и закључцима Венецијанске комисије, овде ћемо изнети само неке допунске коментаре.

17 Коментари на нацрт Закона о референдуму о државном статусу Црне Горе, Канцеларија за демократске институције и људска права Организације за европску безбедност и сарадњу, у Варшави, 2. новембра 2001. године.

18 Коментари ОДИХР-а: „ОДИХР инсистира у ставу IIIB Оцене од 6. јула да је потребно увести квалификовану или ојачану већину да би резултат референдума био валидан: „Међународни закони и обавезе ОЕБС-а, који су садржани у Копенхагенском документу, не укључују стандарде везане за ово питање. Међутим, најбоља међународна пракса у спровођењу референдума у сличним ситуацијама показује да је пожељан неки ниво ојачане или квалификоване већине да би исход референдума био теже оспорив, а стабилност очувана. Поред тога, захтев за квалификованом већином смањује могућност понављања референдума по истом питању, као резултат мањих промена у расположењу јавности.”

19 Извештај Венецијанске комисије број 28.

5.3.1.1. Јасна већина

Члан 2 Устава Републике Црне Горе каже да је за сваку промену статуса републике потребно да се претходно утврди воља грађана на референдуму. Према тексту овог члана, вољу грађана може представљати само већина грађана који одлучују. Члан 2 овог устава садржи процедуру за иницирање промене статуса ове републике. Тако суштински важан статус може се променити само ако је таква одлука подржана јасном већином. Црногорски Закон о референдуму, који је још увек на снази, не бави се посебно таквим, референдумима утврђеним уставом. Самим тим, пошто је такав референдум од највеће важности, реч „грађани" у члану 2 црногорског устава мора бити протумачена као захтев да најмање 50% укупног бирачког тела мора позитивно гласати на референдуму да би се иницирала промена. Када се ради о нацрту закона о референдуму о отцепљењу од 5. октобра, сматрамо да овај нацрт није испоштовао текст члана 2 Устава Републике Црне Горе који се односи на „грађане", нити међународне правне услове разрађене у Врховном суду Канаде у случају Квебека. [20]

„Јасна већина" за отцепљење у референдуму о отцепљењу такође се захтева у одлуци Врховног суда Канаде.[21] У потоњем Закону о јасности (Clarity Act), који је усвојио канадски парламент као резултат одлуке Врховног суда, на било ком референдуму о отцепљењу, Доњи дом парламента мораће да узме у обзир број валидних гласова, проценат грађана с правом гласа и свако друго питање. „У разматрању да ли постоји јасно изражена воља јасне већине становништва неке провинције да она престане да буде део Канаде, Доњи дом узима у обзир ставове свих политичких партија представљених у скупштини дате провинције, чија је влада предложила референдум о отцепљењу, све званичне изјаве и одлуке владе или скупштине било које провинције на територији Канаде, све званичне изјаве и одлуке Сената, све званичне изјаве и одлуке представника староседелаца Канаде, нарочито

20 Јасна већина гласова у Квебеку, по јасном питању, у прилог сецесији даће демократски легитимитет иницијативи за сецесију, коју ће сви учесници у Конфедерацији морати да признају. (Врховни суд Канаде, референца: Сецесија Квебека (1988) 2. С.Ц.Р. 217)

21 Ти принципи морају подржати наше свеукупно поштовање уставних права и обавеза који ће почети да делују уколико јасна већина грађана Квебека гласа, по јасном питању, у прилог отцепљењу." (Op. cit).

оних у провинцији чија је влада предложила референдум о отцепљењу, и све друге ставове које сматра релевантим.”[22]

Имајући у виду ова питања и закључке Венецијанске комисије, мишљења смо да би савезна држава могла да узме у обзир референдум као иницијативу за отварање преговора о отцепљењу само ако макар апсолутна већина грађана с правом гласа гласа у прилог отцепљења.

5.3.1.2. Ефекти референдума

У Црној Гори

Очигледно је да референдум као такав нема, сам по себи, уставотворну снагу, што се односи и на Црну Гору. Референдум може бити први корак ка могућим уставним амандманима. Аргумент да је воља народа важнија од воље парламента превиђа захтев уставног права да је парламент тај који доноси коначну одлуку онда када су све последице везане за отцепљење познате. Ако анализирамо неколико сецесионистичких референдума у Швајцарској, где су грађани најпре морали да гласају да би иницирали процедуру, а онда да би коначно ратификовали отцепљење као легално решење, видећемо да су ове две одлуке имале различите ефекте на народ и, отуд, различите последице. Гласачи су другачије гласали на другом референдуму, јер су спознали последице и цену коју је потребно платити тек у коначној одлуци о отцепљењу. Устав Републике Црне Горе не предвиђа други референдум, већ да се скупштинска процедура за усвајање уставних амандмана спроведе до краја. И тек у овој, коначној фази, скупштина ће имати све важне и релевантне информације. Сходно томе, референдум, сам по себи, не поништава нити чини мање неопходном парламентарну процедуру усвајања уставних амандмана. Као последица тога, према црногорском уставу, комплетна амандманска процедура мора бити испоштована.

У Југославији

У складу са одлуком Врховног суда Канаде, не постоји међународно признато право на једнострано отцепљење, засновано

22 „а) утврђивање већине валидних гласова у прилог опције отцепљења; б) проценат грађана с правом гласа који гласају на референдуму; ц) сва друга питања или околности које сматра релевантим.” (Kanada, Clarity Act 2000, C26).

искључиво на референдуму у оквиру једне федералне јединице, а на бази принципа самоопредељења. Сходно томе, ако се референдум ипак одржи у једној конститутивној јединици и ако већина грађана гласа за отцепљење, једини ефекат таквог референдума биће то што ће иницирати преговоре о могућности мирног отцепљења на савезном нивоу. У тим преговорима морају се узети у обзир интереси преостале републике, мањина у Црној Гори, правне последице које ће претрпети грађани у Црној Гори и другде у Југославији и, наравно, финансијске и имовинске импликације.

5.3.1.3. Црногорски грађани који живе ван Црне Горе

Референдум заснован на уставу требало би да се придржава општих принципа који се у Црној Гори примењују на изборима и референдумима. Тако, једино грађани са пребивалиштем у Црној Гори имали би право да гласају. Промена овог принципа налагала би посебан уставни мандат, који би, према члану 2 Устава Републике Црне Горе, морао бити усвојен пре референдума.

5.3.1.4. Јасна питања

Врховни суд Канаде, у својој одлуци о питању права на једнострано отцепљење Квебека, наглашава да питање о коме грађани одлучују мора бити јасно.[23] Ова одлука канадског суда донекле важи и за Црну Гору, јер је њена одлука о праву на једнострано отцепљење заснована не само на домаћем канадском праву, већ и на међународном праву.

Уз то, приметили бисмо да свака земља, која има искуства у директној демократији, захтева да се на референдумима постављају јасна питања. Циљ референдума мора бити да утврди јасно изражену вољу грађана. Питање није јасно уколико је једино што садржи отворен мандат за преговоре или уколико замагљује предмет спора.[24] Са становишта швајцарске традиције, питање је нејасно уколико покрива два различита

23 „Ти принципи морају подржати наше свеукупно поштовање уставних права и обавеза који ће почети да делују уколико јасна већина грађана Квебека гласа, по јасном питању, у прилог отцепљењу."

24 „(4) У сврху пододељка 3, јасно изражена воља становништва неке провинције да она више не би требало да буде део Канаде не може бити резултат

предмета, која захтевају различита мишљења гласача, а на које се мора одговорити једним гласом. Коначно, неопходно је да питања садрже само она питања о којима могу одлучити република и федерација путем преговора. На пример, грађани не могу одлучивати о томе да ли ће независна република бити међународно призната. Само међународна заједница може донети одлуку о томе. Према томе, грађанима се не може поставити питање да ли су за независну и *„међународно йризнаӣу"* Црну Гору, како је предложено новим амандманом на Закон о референдуму од 5. октобра 2001. године. Овај амандман, међутим, Скупштина Црне Горе није усвојила.

5.3.2. Неки општи принципи које би требало применити

5.3.2.1. Заинтересовани грађани[25]

Одлука грађана Црне Горе да се отцепе тиче се, пре свега, њих самих. Према томе, грађани морају да одлуче на референдуму да ли ће иницирати преговоре о распаду федерације са федерацијом и Републиком Србијом. Демократски посматрано, међутим, грађани Црне Горе не могу самостално и једнострано донети коначну и правно ваљану одлуку. Они су део заједничке савезне државе којој дугују лојалност. Они су страдали заједно са свим грађанима Југославије од 1992. године наовамо. Федерације је и пакт солидарности, а принципи демократије налажи да сви делови федерације буду укључени у тако круцијалне одлуке од којих зависи будућност и статус федерације.

а/референдумског питања које је усредсређено само на мандат за преговоре и чија сврха није да утврди директан израз воље становништва дате провинције да ли би она требало да престане да буде део Канаде; или

б/референдумског питања које оухвата и друге могућности, поред отцепљења дате провинције од Канаде, попут економских и политичких аранжмана са Канадом, које чине нејасним директно изражавање воље становништва дате провинције о томе да ли би она требало да престане да буде део Канаде." (Kanada, Clarity Act 2000, поглавље 26).

25 „Демократија је, међутим, више од просте владавине већине. Уставна правна наука показује да демократија постоји у ширем контексту уставних вредности. Од настанка Конфедерације, народ који живи у провинцијама и територијама створио је блиске везе међузависности (економске, друштвене, политичке и културне), засноване на заједничким вредностима које обухватају федерализам, демократију, конституционализам, владавину права и поштовање мањина. Демократска одлука грађана Квебека о отцепљењу угрозила би те односе. Устав штити и гарантује ред и стабилност и, према томе,, отцепљење провинције „према Уставу" не може се постићи једнострано, односно, без принципијелних преговора са осталим чланицама Конфедерације, а у постојећем уставном оквиру." (Врховни суд Канаде, Op.cit.)

5.3.2.2. Процедура за утврђивање јасне воље грађана

Одлуке грађана морају изразити јасну вољу суверена. Да би се постигла таква, јасна воља, процедура за демократски референдум мора бити заснована на неким основним демократским правилима која се примењују на референдумима у демократским земљама:

Држава која организује референдум мора да да непристрасне информације или да позове обе стране да гласаче, у име државе, обавесте о последицама позитивног или негативног исхода референдума.

Држава се мора уздржати од пристрасних интервенција у расправи.

Она не би требало да финансира референдумску кампању једне стране. У Швајцарској је савезни врховни суд поништио референдум Лауфентала јер је кантон Берн интервенисао са претераном и тајном финансијском подршком противницима отцепљења.[26]

Ова обавеза неутралности ограничава не само савезну, већ и републичку владу. Републичка влада мора се придржавати принципа двоструке лојалносту. У складу са принципом федералне лојалности, она мора бити лојална федерацији (немачки принцип Bundestreue) и мора бити лојална грађанима. Све док је воља грађана нејасна, она им мора пружати објективне и непристрасне информације. Она не може фаворизовати кампању за или против једне стране у референдуму. Лојалност према грађанима значи да уставне гране власти као такве не смеју утицати на вољу грађана посебном, пристрасном кампањом. Ово не значи да политичке партије, као такве, и њихови представници не смеју учествовати у кампањи.

5.4. ДИВЕРЗИТЕТ И ЛЕГИТИМНОСТ

5.4.1. Мањине[27]

Заштита мањина се често заступа као питање које би требало посматрати „искључиво" са становишта индивидуалних људских права. Када су земље суочене са имигрантима

---

26 Одлука Савезног суда Швајцарске, 20. децембра 1988. године, БГЕ 114, 427.
27 Види 3.3. Уставна легитимност

из иностранства, оне могу питање њихових права свести на индивидуална људска права. Међутим, када су земље, попут СРЈ, суочене са заједницима које су традицијом, историјом и заједничком културом интегрисане у ту област и територију на којој живе, неопходно је заузети озбиљан и далеко фундаменталнији приступ мањинским правима. Значајне мањине захтевају да буду поштоване као заједнице и да им се омогући да заштитите и унапреде своју културу за будуће генерације. На уставном нивоу, њима је потребно дати статус учесника у стварању државе и устава да би, и у очима мањина, политички ауторитет државе стекао легитимитет. Да би биле поштоване као заједница, мањине морају уживати аутономију и надлежности у влади, као и колективна права која се тичу језика, вере, образовања и културе.

Мислимо да је, у том смислу, добар модел већ споменути предлог за нови устав Србије Београдског центра за људска права, који садржи неколико одредби којима се мањинама гарантују та општа колективна и индивидуална права:

Преамбула:

„Полазећи од државне традиције српскога народа, заједничког живота и равноправности свих народа у Србији…"

Део I:

„Република Србија је мултикултурна демократска држава свих грађана и свих народа који у њој живе…"

Глава III – Посебна права припадника националних мањина и обавезе Републике Србије:

„Припадници националних мањина имају посебна права, која остварују појединачно или у заједници с другима."

„Обавеза је Републике Србије да, где год је то потребно, усваја одговарајуће мере за унапређење пуне и ефективне равноправности између припадника националне мањине и оних који припадају већини, у свим областима економског, социјалног, политичког и културног живота."

5.4.2. Држава-нација

Србија и Црна Гора су републике са неколико различитих културних заједница. Према томе, питање мањина мора се решавати не само на нову република, већ и на нивоу заједничке државе. Када се ради о заједничкој држави, постоји још један проблем с којим се суочавамо, а то је наслеђе бивше Југославије. Разлог за стварање државе која би обухватила

све словенске народе на југу Балкана била је чињеница да није било територије довољно јасне да би могла бити дата једном народу као суверена држава. Сходно томе, међународна заједница подржала је заједничку државу свих јужнословенских народа који су живели на тој територији да би избегла насилно стварање државе од стране народа који би спроводили етничко чишћење на територији на којој чине већину.

Данас је СРЈ преостала федерација у којој живе два народа: Срби и Црногорци. Уколико савезна држава опстане, оба народа имаће своје републике. Међутим, ако се две државе раздвоје, свака преостала република мораће да задовољи потребе чланова бивших конститутивних народа као нових мањинских народа који нису искључени из држављанства. Ако се Срби у Црној Гори и Црногорци у Србији пробуде у новој држави као странци, конфликти су, чини се, неизбежни. А историја је показала да такво решење готово увек има врло високу цену.

У својој одлуци о отцепљењу, Врховни суд Канаде нагласио је да се у преговорима који би довели до коначног отцепљења, а који би уследили после референдума о отцепљењу, посебна пажња мора обратити на права различитих мањина.[28] Према томе, преговори о распаду морају бити усредсређени на мањине у обе републике. Те мањине, које би произвело стварање две нове државе, били би Срби у Црној Гори и Црногорци у Србији.

5.4.3. Санџак[29]

Такозвана санџачка област заврећује посебну пажњу. Данас је Санџак регион који је подељен административном границом између Србије и Црне Горе. Према последњем попису, Муслимани чине већину у овој области. У ратовима који су довели до распада бивше Југославије, ова је област била индиректно, али ипак снажно, ангажована због географске близине Босни и Херцеговини и Косову.

28 У преговорима се мора обратити пажња на интересе других провинција, савезне владе и Квебека, као и на права Канађана у Квебеку и ван њега и, нарочито, права мањина.

29 Не бавимо се регионима са посебном историјом у Србији, попут Војводине и Косова. Помињемо само специфичан случај области Новог Пазара, под именом Санџак, пошто се ова територија историјски налази унутар Србије и Црне Горе.

Санџак је турска реч за област. Границе региона под именом Санџак налазе се унутар Србије и Црне Горе, и он данас чини директну географску везу између две републике. Раније је то била област Новог Пазара. Берлинским уговором,[30] којим су Србија и Црна Гора признате као државе Европске заједнице с ограниченом аутономијом, област Новог Пазара, која је одвајала Црну Гору и Србију, остала је под турском управом. У првом балканском рату, један њен део освојили су Срби, а други Црногорци. На тај начин, ни црногорска краљевина ни Срби никада нису имали суверенитет над комплетном територијом садашњих српских и црногроских делова Санџака. Управо су ове области најдуже на Балкану остале под турском влашћу, све до 1912. године. На тај начин, у овој области смо суочени са известним историјским идентитетом, који би обухватао и Црну Гору и Србију. Ова изузетна људска ситуација морала би бити узета у обзир у преговорима о преуређењу или распаду југословенске ситуације.

5.4.4. Већине

Ако мултикултурна држава мора да гарантује мир међу њеним различитим заједницама, она, такође, мора имати у виду и интересе већина. Мањине не могу пренаглашавати свој положај и забрањивати уважавање суштинских интереса већине. У стварању нових уставних аранжмана, ови суштински интереси већина у федерацији и двема републикама морају се узети у обзир. И заједничка држава две републике и саме републике морају стећи легитиметит у очима велике већине друштва, односно, и већинских и мањинских заједница.

5.4.5. Средства и инструменти које је потребно узети у разматрање:

Мултикултуралност је уставни изазов, који захтева различита средства и инструменте да би се стекла легитимност и успоставила лојалност, да би се решавали конфликти између

30 Чланом 25 Берлинског уговора из 1878. године област Новог Пазара искључује се из територије Босне и Херцеговине, под аустроугарском влашћу.

различитих заједница, ојачао идентитет и равноправност и неговао постојећи диверзитет. Та се средства тичу институција и процеса доношења одлука (подела власти) у односу на уставотворност, законе, управу и судство. Концепти аутономије и децентрализације морају бити примењени. И, коначно, морају бити обезбеђене процедуре за решавање конфликата које имају кредибилитет праведности. Тиме се јача политичко окружење које допушта разумне компромисе. Позабавићемо се неколицином примера који могу послужити као врста индикације онога што би требало узети у обзир за будућу федерацију.

5.4.5.1. Доношење одлука

У вези са процесима доношења одлука, наша је пажња усредсређена на уставни ниво, уз напомену да се неки од ових метода могу сматрати прикладним и за редовно законодавство.

На уставотворном нивоу, морамо разлучити средства и инструменте које би требало узети у обзир у стварању устава (поувоир цонститутант) и у новим уставним институцијама (скупштина, извршна власт, шеф државе – уставни носиоци власти – pouvoir constitue). Поред тога, мора се имати у виду да су неопходни механизми за заштиту мањина, њихов развој, за подстицање њихове интеграције и решавање конфликата између заједница.

Актуелни уставотворни процес мора бити у складу са правним правилима за стварање новог устава које предвиђа постојећи Устав СРЈ. Поштовањем легалности стиче се и легитимитет. Имајући ово у виду, различите стране ће морати да траже неформалну потврду (подела власти) различитих мањина да би добиле неопходни легитимитет. Значајне мањине морају се узимати озбиљно на државотворном нивоу. Њима се мора пружити могућност да се идентификују са новим уставом као својом правом државом и уставом, убеђењем које би делили са другим заједницама. Очигледно је да ће таква уставотворна процедура захтевати компромисе на свим нивоима заинтересованих заједница.

Нови устав ће морати да предвиди процедуру за уставне промене која искључује могућност да већина угрожава суштинске интересе мањина. Он може укључити неке процедуре звоњаве на узбуну (alarm-bell procedure), попут оних

које се примењују у белгијској федерацји[31] или у складу са предлозима Споразума из Рамбујеа, којима се штите витални интереси мањина.[32] Важне за усклађивање интереса већине и мањина јесу и „одредбе о неприхватању" попут оних које се примењују у Канади.[33]

Коначно, могу се узети у обзир и такви механизми директне демократије какви су референдуми и иницијативе. Иако је директна демократија оријентисана на већину, она има и значајан дестимулативни ефекат, јер подстиче политичку елиту да тражи консензус. Швајцарско искуство показује да уколико политичка елита не постигне консензус, народ обично

---

31 Белгијски Устав, члан 54 (групни вето, процедура звоњаве на узбуну):

(1) С изузетком буџета и закона који захтевају специјалну већину, оправданим предлогом, кога потписују најмање три четвртине чланова једне од језичких група и који је уведен после представљања извештаја а пре коначног гласања на јавној седници, може се утврдити да су одредбе нацрта закона или предлога такве природе да озбиљно штете односима између заједница.

(2) У овом случају, парламентарна процедура се суспендује а предлог упућује Савету министара који, у року од тридесет дана, даје оправдане препоруке по предлогу и позива надлежни Дом да да своје мишљење о тим препорукама или нацрту закона или предлогу који се, по потреби, ревидира.

Члан 99 (Састав владе):

(1) Савет министара састоји се од не више од 15 чланова.

(2) Уз могући изузетак председника владе, Савет министара има подједнак број чланова из француског и холандског говорног подручја.

32 Споразум из Рамбујеа 1 Устав: члан 2: Генерална скупштина. Следећа процедура биће примењена у случају предлога по ставу 7: Чланови који улажу жалбу везану за виталне интересе оправдаће свој предлог. Предлагачи закона имаће прилику да одговоре на предлог. Чланови који улажу жалбу ће, у року од једног дана, именовати посредника по свом избору, који ће помоћи да се постигне договор са предлагачима закона. Уколико се посредовањем не постигне споразум у року од седам дана, предмет може ући у процедуру обавезујућег одлучивања. Одлуку ће донети комисија коју чине три члана Скупштине: један Албанац и један Србин, које ће именовати делегације њихових националних заједница, и трећи члан, који ће бити треће националности и кога ће, у року од два дана, именовати консензусом Председништво Скупштине. Жалба везана за виталне интересе биће подржана уколико предложени закони угрожава фундаментална уставна права заједнице, допунска права изнета у члану 7 или принцип једнаког третмана. Уколико се жалба одбије, оспорени закон ће ступити на снагу.

33 Примери „одредби о неприхватању" у канадском уставу из 1982. године јесу главе 38 (3) и 40, којима се провинцијама дозвољава да не прихвате уставне амандмане. Поред редовног законодавства у Канади постоји и низ савезних аранжмана за смањење пореза за провинције које нису прихватиле савезне програме за социјалну помоћ, омладинске додатке и слично, као и одредбе које се односе на спровођење неких програма у провинцијама (студентских кредита, на пример), где постоје аранжмани неприхватања за провинције.

Још један интересантан канадски предлог, који, на крају, ипак није ратификован, био је уговор „Уговор из Мич Лејка" из 1987. год., где се, у глави 7, каже: „Влада Канаде ће обезбедити разумну компензацију за владу провинције која одлучи да не учествује у националном програму поделе трошкова, који је утврдила Влада Канаде…"

одбија њене предлоге на потоњем референдуму. На тај начин, дестимулативни карактер директне демократије може подстаћи развој демократије засноване на консензусу, а ово се показало као одличан инструмент у решавању конфликата.

5.4.5.2. Институције

Поред успостављања дводомне скупштине, највеће изазове садржи успостављање институција шефа државе и извршне власти. Извршна власт мора бити ефикасна и мора промовисати економски и политички развој, истовремено интегришући различите заједнице. Швајцарски модел, са колегијалном егзекутивом и шефом државе од седам чланова савета са ограниченим мандатиме, где сваког појединачно бирају два дома на заједничкој седници, и ротационим местом шефа државе, јесте савршена комбинација ефикасности и консензуалне политике. Овај систем, међутим, мора укључути и контролу и равнотежу међу овлашћењима три гране власти (checks and balances) и изражавање воље грађана путем регуларних рефереднума и иницијатива.

Посебну пажњу, такође, требало би обратити и на изборни сисем. Изборни систем мора произвести ефикасно представљање у скупштини различитих социјалних тенденција у мултикултурном друштву. Да би се овај циљ постигао, мора се успоставити деликатна равнотежа између пропорционалног изборног система и изборних јединица које су довољно мале да гарантују легитимно представљање, али и довољно велике да различитим заједницама дају шансу да на најбољи начин буду представљене у скупштини.

5.4.5.3. Аутономија

Аутономија је главни механизам за јачање идентитета и очекивања просперитетног културног и економског развоја неке заједнице као дела мултикултурне заједничке државе. Федерације омогућују широку територијалну и личну аутономију у комбинацији са поделом власти различитих политичких ентитета. Асиметрична мултикултурна друштва раштркана по читавој тој територији захтевају додатну аутономију на општинском нивоу, као и аутономију засновану на колективним правима, попут оне препоручене у Предлогу за нови устав Србије Београдског центра за људска права.

5.5. УСЛОВИ ЗА ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ

У свету је широко прихваћен став да уставна и политичка стабилност, уз владавину права, представљају важне предуслове за локални економски развој, као и подстицај за спољну трговину и стране инвестиције. Стога није чудо да уставна неизвесност и застој у решавању односа између Црне Горе и СРЈ успоравају економски и индустријски развој, снижавају животни стандард грађања и доводе до високе незапослености, значајне неравнотеже између извоза и увоза, као и слабих страних инвестиција како у Србију тако и у Црну Гору.

У таквој ситуацији, терет који носи Црна Гора додатно је отежан напорима да се одржи квази-независна влада и административна машинерија која би одговарала далеко већој земљи, величине Аустрије, на пример, али са мање од 700.000 становника и са бруто друштвеним производом од око 1.100 долара по глави становника. Резултат тога је озбиљан буџетски дефицит, који покрива међународна заједница, понајвише Сједињене Америчке Државе. Пошто је дугорочно самофинансирање Црне Горе, за сада, неизводљиво, опстанак Црне Горе у финансијском смислу захтева опсежне реформе, које би се кретале у правцу микро-држава попут Линхештајна, Сан Марина или Малте или чвршће интеграције у реформисану федерацију.

Како у предлогу црногорске владе, тако и у предлогу ДОС-а и коалиције „Заједно за Југославију" за преуређење федерације наглашава се потреба за заједничким тржиштем и валутом, али се ови предлози разликују у начину на који би они били координисани или интегрисани. У том контексту, ваља напоменути да постојећа искуства показују да су федерације или квази-федерални хибриди (каква је Европска унија) ефикасније у остваривању економског раста него лабаве конфедералне заједнице, за какву се залаже Влада Црне Горе. Штавише, релативна предност коју економска ефикасност федерација има над другим облицима система власти привукла је пажњу научника.[34]

Значај овог критеријума, тј. олакшавања економског развоја, у процени алтернативних предлога за преуређење

34 Види, на пример, U. Wachendorfer-Schmidt, Federalism and Political Performance, 2000 (Федерализам и политички учинак).

федерације, наглашен је и у новијим анализама јавног мњења, попут оне коју је Институт Г17 спровео у септембру 2001. године.

Испоставило се да је две трећине грађана обухваћених анкетом незадовољно својим начином живота. Ова су испитивања такође показала да су искорењавање сиромаштва и веће плате, ниско на листи питања од јавног интереса 1990. године, сада на врху списка.[35]

5.6. УСЛОВИ ЗА ЧЛАНСТВО У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ И САВЕТУ ЕВРОПЕ

5.6.1. Саопштења Европске уније

Када се ради о политичким и уставним условима за будући пријем СРЈ у Европску унију, званичне изјаве неких водећих тела Уније врло су јасне и прецизне.

5.6.1.1. Савет за општа питања

Најважнија одлука по овом питању донета је 22. јануара 2001. године, када је Савез за општа питања Европске уније објавио своје „Закључке о СРЈ/Србији”:

„Политика демократских и економских реформи, помирење и регионална сарадња приближиће Савезну Републику Југославију Европској Унији, путем Процеса стабилизације и асоцијације, у складу са закључцима Савета из маја 1999. године.

У том циљу, Савет наглашава потребу да СРЈ, попут осталих држава региона, задовољи критеријуме предвиђене регионалним приступом Европске уније, који је Савет прихватио 1997. године на основу обавеза које су прихватили учесници Загребачког самита, а које се тичу поштовања демократских принципа, људских права и владавине права, пуне сарадње са Хашким трибуналом, поштовања и заштите мањина, реформи тржишне привреде, регионалне сарадње и испуњења обавеза предвиђених Дејтонским споразумом и Резолуцијом 1244 Савета безбедности Уједињених нација.

35 V.I.P. Daily News Report, 22. октобар 2001. стр. 5

Савет подсећа на значајне политичке и финансијске напоре које је Европска унија већ уложила да би подстакла консолидовање демократије и реформи у СРЈ. Као још један знак своје подршке, ЕУ је одлучила да своју министарску тројку пошаље у Београд почетком фебруара.

Савет апелује на власти како у Београду тако и у Подгорици да постигну сагласност о отвореном и демократском процесу, у оквиру савезне државе и да донесу одлуку о новом уставном аранжману о односима између чланица федерације, који би био прихватљив за све стране. Савет поздравља спремност председника Коштунице да у постизању овог циља има конструктивну улогу. Савет наглашава да је врло важно избећи свако једнострано деловање које би могло угрозити преговарачки процес и обезбедити демократски легитимитет његовог исхода. Савет поново потврђује своје уверење да сваки поновни преговори о односима у федерацији морају бити у агласју са стабилношћу СРЈ и регионалном стабилношћу Југоисточне Европе."

5.6.1.2. Свен-Олоф Петерсон, шеф политичке тројке

После разговора политичке тројке Европске уније (коју су чинили министар иностраних послова Ана Линд, генерални секретар Секретаријата Европског савета и Високи представник Европске уније за заједничку спољну и политику безбедности Хавијер Солана и комесар Европске уније за односе са иностранством Крис Патен) у Београду и Подгорици, господин Свен-Олоф Петерсон, високи званичник шведског Министарства иностраних послова и шеф делегације, дао је следећу изјаву 9. фебруара 2001. године:

„Оно што желимо је отворен, демократски процес који води новом уставном аранжману прихватљивом за све стране. Очекујемо да Београд и Подгорица преговарају у доброј вери и поверењу и верујемо да ће стране обзебедити демократски легитимитет исходу преговора. Непожељно је свако једнострано деловање које би могло да угрози овај процес.

У поновним преговорима о односима у федерацији, мора се имати у виду унутрашња стабилност СРЈ и регионална стабилност Југоисточне Европе.

Поред тога, очекујемо да се медији у Црној Гори и Србији овим питањем баве детаљно и непристрасно и да ће обезбедити да грађани Црне Горе и Србије чују сва гледишта у овој

важној дебати. У питању је њихова будућност и они имају право да добију све информације о последицама сваког вида деловања."

5.6.1.3. Министар иностраних послова Шведске Ана Линд

Овом саопштењу претходило је шире саопштење шведског министра иностраних послова Ане Линд, 8. фебруара 2001. године, у коме се детаљније износе очекивања Европске уније:

„Европска унија је новим властима у Београду јасно изнела своја очекивања. Постоји потреба за свеобухватним програмом реформи који ће вратити Југославију у Европу; потребно је оживети привреду, повући рестриктивне законе из година Милошевићевог погрешног управљања земљом и ослободити косовске Албанце остале политичке затворенике. У том контексту изразили смо и наше очекивање да ће земља остварити пуну сарадњу са међународним судом за ратне злочине. Процес је почео. Сада бисмо желеи да видимо брзе, конкретне резултате те сарадње."

5.6.1.4. Стални савет

Ови ставови поново су потврђени у још две изјаве Сталног савета Европске уније. Прво саопштење дато је 19. јула 2001. године:

„После формирања нове владе у Црној Гори, Европска унија наглашава значај брзог успостављања дијалога између Подгорице и Београда о будућем уставном аранжману који би био прихватљив за све и у складу са регионалном и унутрашњом стабилношћу."

Друго саопштење објављено је 13. септембра 2001. године:

„Такође подстичемо креативну расправу између власти у СРЈ, Србији и Црној Гори о њиховим будућим односима. Поздрављамо недавно објављени предлог Демократске опозиције Србије да се ти односи редефинишу и охрабрујемо власти у Подгорици да преговарају на конструктиван начин. Очекујемо да ће било које решење о којем Београд и Подгорица постигну договор имати пун демократски легитимитет. Верујемо да су нови односи између две републике у оквиру јединствене савезне државе најбољи начин да се очува регионална стабилност."

Европска унија тако одлучно и снажно инсистира на решењу у оквиру савезне државе, односно заједничком крову над Црном Гором и Србијом, да је оно, чак, укључено у листу Приоритета Европске уније, објављеној на 56-ој пленарној седници Генералне скупштине Уједињених нација: „Европска унија подржава демократску Црну Гору у демократској Југославији; она подстиче на што скорији наставак дијалога између нових власти у Подгорици и Београду у циљу редифинисања њихових односа договором прихватљивим за све стране."

5.6.2. Изјаве Савета Европе

На сличан начин, Савет Европе и његови званичници покушавају да оцене и испитају правну и уставну ситуацију у СРЈ, имајући у виду будуће чланство федерације.

5.6.2.1. Комитет министара

После 109-те седнице Комитета министара у Стразбуру, седмог и осмог новембра 2001. године, председавајући Ернст Валш, Министар иностраних послова Линхештајна, у своме Закључку рекао је, између осталог, и следеће:

„Коначно, 109-та седница дала је прилику министрима да направе преглед важних збивања у Савету Европе последњих месеци. Министри су нарочито поздравили напредак који су, на путу придруживања Савету Европе, постигле Босна и Херцеговина и СРЈ, с надом да ће оне задовољити све критеријуме које је потребно задовољити да би се ове две земље придружиле Савету, свака према својим заслугама и у складу са утврђеним процедурама и критеријумима који се односе на све."

5.6.2.2. Извештај о усклађености са правним стандардима

Ипак, извештај о усклађеноти правног система у СРЈ са стандардима Савета Европе, који су 7. новембра 2001. године објавили бивши председник Европског суда за људска права Рудолф Бернхарт из Немачке и бивши судија истог суда, Раимо Пеканен из Финске, каже да „правно систем у Југославији, у овој фази, није у складу са стандардима Савета Европе".

Везано за пријаву за чланство СРЈ од 9. новембра 2000. године, аутори, међутим, верују да „постоје основе и потенцијал за испуњење услова везаних за демократију, владавину права и

људска права. Имајући у виду постојећу вољу и способност да се спроведу програми који укључују нове законе, институционалне промене и друге реформе, може се очекивати да ће СРЈ, у догледној будућности, задовољити стандарде Савета Европе".

У извештају се наглашава да се примењује врло опсежан програм реформи, мада је темпо којим се он примењује превише спор, што аутори превасходно приписују унутрашњим политичким проблема. Када се ради о демократији, у извештају се напомиње да су „институције законодавства и егзекутиве основане путем демократских избора и да постоји вишепартијски систем као и развијена структура редовних судова. Међутим, уставна криза и политички проблеми у односима између Србије и Црне Горе стварају озбиљне проблеме који се морају решавати што је пре могуће. Велики део правног оквира који регулише рад државних институција је застарео у појединим областима, а нарочито у сфери независности судова, и ту су потребне хитне и радикалне реформе".

Владавина права саставни је део устава СРЈ, Србије и Црне Горе, а СРЈ има добро развијен правни систем. Међутим, аутори напомињу да постоји „висок ниво правне несигурности, као последица неусклађености закона". Проблеми на које указују леже у сферама примене пресуда, реформе полиције и придржавања правосудних одлука државних власти. Према извештају, важећи устави гарантују већину основних права које штити Европска конвенција о људским правима и њени протоколи. Међутим, сматра се да је та заштита недовољна у појединим областима, које обухватају лишавање слободе, грађанске и кривичне процедуре, мањинска права, слобода изражавања и медија и слобода удруживања. Коначно, потпуно укидање смртне казне и пуна сарадња са Хашким трибуналом јесу области где је потребно деловати одмах, кажу известиоци.

5.6.2.3. Прелиминарни извештај Венецијанске комисије

У међувремену, Венецијанска комисија је усвојила прелиминарни извештај о уставној ситуацији у СРЈ на својој 48-ој пленарној седници у Венецији, 19-20. октобра 2001. године. Извештај је базиран на коментарима Жерара Батлинера (Линхештајн), Џефрија Џовела (Велика Британија) и Карла Туорија (Финска).

У закључцима извештаја наглашава се значај отворених уставних питања:

„Комисију брине недостатак чврстих уставних темеља, што омета неопходне демократске реформе на свим нивоима и ствара атмосферу несигурности. Комисија позива власти да отпочну званичне активности на новим уставима што је пре могуће, имајући у виду корисне постојеће нацрте, нарочито онај који је сачинио Београдски центар за људска права. Што се тиче будућег статуса Црне Горе, она је мишљења да решавање овог питања искључиво путем референдума ствара проблеме у смислу легалности и легитимитета таквог решења. Комисија стога апелује на заинтересоване стране да покушају да усагласе заједнички предлог путем преговора спроведених у доброј вери, а који би онда могао бити поднет на народни референдум и потврђен релевантим одлукама."

Овом се изјавом јасно ставља на знање да је један од основних предуслова за пријем СРЈ у Савет Европе решавање њених унутрашњих уставних проблема.

5.6.3. Политичка очекивања

Сумирањем садржаја цитираних изјава и доукумената, долази се до закључка да ће следећи услови бити најзначајнији у погледу могућег придруживања или пријема СРЈ и њених региона у Европску унију и Савет Европе.

5.6.3.1. Структурни услови

У свим горе наведеним изјавама наглашава се потреба за новим уставним аранжманом у односима СРЈ и њене две саставне јединице – Црне Горе и Србије (укључујући и Аутономну Покрајину Косово). Овај аранжман водио би новим или ревидираним уставима на нивоу федерације и држава чланица.

Будуће односе између Републике Црне Горе и Републике Србије требало би утемељити на савезном оквиру. Европска унија и Савет Европе одбили су све предлоге за било коју врсту конфедералне структуре. Захтев за такозваним „федералним кровом" незамењив је и неоспорив. Он, такође, укључује и очување или реконструкцију обновљене и реформисане СРЈ као суверене државе.

Нови уставни аранжмани који се тичу поново успостављене федерације морају бити прихватљиви за све стране и политичке покрете укључене у тај процес. Стога су неопходни

компромиси, као и дух воље за заједнички живот у мултиетничком друштву, а не подела на непријатељски настојене мањине са неизвесном будућношћу.

Резултати преговора о односима у савезној држави између њених компоненти и са самом федерацијом морају бити у складу са међународном стабилношћу СРЈ и регионалном стабилношћу Југоисточне Европе.

Нови односи између Црне Горе и Србије у оквиру заједничке савезне државе јесу најбољи начин да се очува и ојача регионална стабилност. Из тог разлога, Европска унија и Савет Европе подржавају демократску Црну Гору и демократску Србију као два равноправна дела демократске савезне Југославије.

5.6.3.2. Институционални услови

Законодавне и извршне институције, иако формиране путем демократских избора, умногоме трпе због застарелог правног оквира који те институције регулише. Област која више од осталих захтева хитне реформе и промене закона јесте независност судства.

Европска унија и Савет Европе у догледној будућности очекују ефикасне кораке и активности којима ће се снизити висок ниво правне несигурности, коју, пре свега, изазива неусклађеност закона и мањкавости у њиховој примени.

Други уставни и административни проблеми који морају бити решени јесу примена пресуда, реформа полиције и прихватање судских одлука од стране државних власти.

Гаранције за људска и грађанска права предвиђене уставима морају бити у потпуности примењене у кључним областима попут слободе медија и слободе удруживања. Заштита ових права сматра се недовољном када се ради о лишавању слободе, грађанској и кривичној процедури, мањинским правима, укидању смртне казне и, никако мање важној сарадњи са Хашким трибуналом.

5.6.3.3. Процедурални услови

Европска унија и Савет Европе захтевају преговарачки процес у доброј вери и поверењу или преговоре у доброј вољи у блиској будућности. Они инсистирају да резултати буду прихватљиви за све стране и одбијају свако једнострано деловање које може угрозити читав преговарачки процес.

Рад на новим уставима требало би да отпочне што је пре могуће. Венецијанска комисија Савета Европе посебно спомиње Платформу Демократске опозиције Србије, коју поздравља и Европска унија, и предлоге Београдског центра за људска права као адекватне и корисне нацрте за будуће уставе.

На крају процеса, заједнички предлог за ново уставно уређење СРЈ, као резултат преговора у доброј вери, требало би дати на народни референдум и потврдити одлукама три скупштине.

5.6.3.4. Отворен и демократски процес

Главни предуслов европских организација, који је важан не само за будуће чланство СРЈ, већи за економску сарадњу и финансијску подршку, јесте снажан захтев за отвореним и демократским политичким процесом.

То укључује поштовање демократских принципа, људских права, владавине права, заштите мањина, помирење, економске реформе и регионалну сарадњу. Свеобухватни реформски програм за све делове СРЈ, заснован на демократским вредностима, требало би да читаву федерацију приближи европским заједницама.

У свим изјавама наглашава се суштинска сврха и циљ овог процеса, а то је да се осигура уставни легалитет и демократска легитимност његовог исхода. Решења која постигну стране у том процесу морају бити не само правно у складу са постојећим уставима, већ и заснована на одлукама народа и/или скупштина донетих довољном већином, која ће оправдати фундаменталне промене у новом уставном систему СРЈ.

С ове тачке гледишта, план садашње црногорске владе да организује референдум о независности републике (и, као последица тога, распаду СРЈ) у супротности је са условима Европске уније и Савета Европе с три аспекта: прво, то је оспоравано једнострано деловање; друго, у супротности је са принципом легалитета, јер члан 2, став 4 Устава Црне Горе предвиђа да претходно спроведени референдум отвори процедуру за промену Устава у смислу чланова 118 и 119 у смислу промене статуса двотрећинском већином у Скупштини; треће, он не даје довољан легитимитет тиме што ограничава успех иницјативе на подршку просте већине, са обавезујућим ефектима на касније одлуке Скупштине. Из ових разлога, европски органи никада неће прихватити ову политику дестабилизације.

6. Препоруке

Наше препоруке усредсређене су на четири могућа решења: (1) распад федерације зарад стварања две независне државе, Србије и Црне Горе, које су субјекти међународног права, (2) предлог за конфедералну заједницу Црне Горе и Србије Владе Републике Црне Горе из децембра 2000. године, (3) предлог за уставно преуређење Савезне Републике Југославије изнет у Заједничкој платформи Демократске опозиције Србије и коалиције „Заједно за Југославију”, која је објављена септембра 2001. године и могуће варијанте овог приступа и (4) уставни status quo.

Наше препоруке класификоване су у четири одељка: (1) Опште процедуралне препоруке које се односе на све четири алтернативе, (2) Посебне процедуралне препоруке које се односе на сваку од алтернатива, (3) Суштинске препоруке које се тичу структура, институција, процеса и пожељности четири алтернативе и (4) Коначна закључна препорука.

6.1. ОПШТЕ ПРОЦЕДУРАЛНЕ ПРЕПОРУКЕ

1. Критеријуми за процену алтернативних решења

Препоручујемо да се у процени алтернативних решења примене критеријуми наведени у Делу 5 овог извештаја. То су: олакшавање доброг управљања у смислу делотворности, одговорности и диспозитивности, поновног успостављања владавине права и правног легитимитета, олакшавање отворених и демократских процеса, обезбеђење диверзитета и легитимности специфичних интереса Црне Горе и Србије и интереса мањина у оквиру ових држава, олакшавање економског развоја широм Црне Горе и Србије и, као посебно важно, успостављање услова за приступ чланству Европске уније и Савета Европе.

2. Значај консензуса и демократије

Препоручујемо да свако решење буде засновано на консензусу као резултату преговора три владе и скупштине, који ће се постићи на отворен и демократски начин, а не једностраним деловањем неке од влада. Ово је од суштинског значаја како за унутрашњи тако и за међународни легитимитет сваког решења које се постигне.

3. Уставни легалитет и владавина права.

Препоручујемо да процес којим се постижу уставна решења буде у складу са постојећим уставима и владином права. Овај легалитет је од највећег значаја за унутрашњу и спољну легитимност сваког решења које се постигне. У супротном, свако решење које се постигне, иако засновано на консензусу, увек ће бити предмет потоњег оспоравања пошто није постигнуто на легитиман начин.

4. Стварање подстицаја и дестимуланса

Препоручујемо да у разматрању или креирању свих структура и институција оне буду оцењиване не само у смислу самих структура и елемената који их чине, већ у смислу подстицаја и дестимуланса које производе за потоње политичко деловање и понашање. Устави нису циљ сам по себи. Они јесу важни јер индукују и усмеравају начин на који грађани и политичари делују у утврђивању политике.

Функција устава не може се свести на давање статуса конститутивним елементима, већ он мора и установити процесе за делотворно дефинисање политике. Један од примера је и начин на који је у Швајцарској уставна одредба за законске референдуме нагнала политичке партије да у оквиру Савезне скупштине постигну консензус да би минимализовали ризик који референдумски изазов представља за њихове законе. Други пример јесте начин на који је постојање немачког Бундесрата (другог дома кога чине представници покрајинских влада) подстакло Савезну владу да узме у обзир интересе покрајина, а покрајинске владе да подрже интересе федерације као целине.

5. Разматрање спеифичних околности у Србији и Црној Гори

Препоручујемо да у усвајању институционалног решења, посебне околности у Србији и Црној Гори буду узете у обзир. Не постоји идеална форма државе, савеза или федерације. То су прагматични инструменти којима се постиже добробит грађана. Стога, устави и институције морају бити прилагођени специфичним околностима у датој земљи. Туђи модели могу бити од помоћи, али су модификације таквих модела и иновација које ће их учинити примењивим у специфичној ситуацији у Југославији, Црној Гори и Србији, јесу од суштинског значаја.

6.2. ПОСЕБНЕ ПРОЦЕДУРАЛНЕ ПРЕПОРУКЕ

6. Процедуре у случају распада СРЈ

Препоручујемо да у случају распада СРЈ процедуре које се примењују морају бити демократске и правно засноване. Да би била правно легитимна, процедура мора узети у обзир правне захтеве наведене у поглављима III и 5.2. овог извештаја. Адекватна процедура укључивала би иницијални консултативни референдум у складу са чланом 2, ставом 4 постојећег Устава Републике Црне Горе или, у случају Србије, са чланом 2, ставом 2 Устава Републике Србије. Црногорски Закон о референдуму, који је ступио на снагу 3. фебруара 2001. године, у члану 37 односи се на одлуке донете већином гласова грађана који гласају, под претпоставком да је већина укупног броја грађана с правом гласа гласала.[36]. Међутим, члан 2 Устава Црне Горе, који има првенство над овим законом, захтева да о свакој промени статуса земље „одлучују грађани", што ми тумачимо тако да је оно што је неопходно већина грађана, тј. грађана с правом гласа и пребивалиштем у Црној Гори, а не само већина оних који гласају.

Наглашавамо да је одлука Врховног суда Канаде да су „јасно питање" и „јасна већина" непоходни да би референдум о отцепљењу био међународно признат са становишта међународног права. Поред тога, у долуци се наглашава да је такав референдум, сам по себи, недовољан, са становишта међународног права, за међународно признавање једностраног

отцепљења. После референдума, са јасном већином у прилог отцепљењу, као одговор на јасно питање, морао би уследити споразум као резултат преговора о промени савезног устава. Ако ово применимо на СРЈ, то би значило да у случају распада савезне дрђаве, резултат референдума би могао бити примењен само потоњим деловањем у складу са процедурама наведеним у члановима 140, 141 и 142 важећег Устава СРЈ. То би, такође, налагало и промену чланова 1 и 2 Устава Црне Горе, у складу са процедуром наведеном у члановима 118 и 119. Потпуно је јасно да би резултат референдума, иако неопходан предуслов, био, смао по себи, недовољан за међународно признавање једностраног отцепљења. Уз то, текст референдумског питања који сугерише да ће међународно признање аутоматски уследити заварало би гласаче. Напомињемо, такође, да је Бадинтерова одлука о статусу СРЈ донета пре усвајања садашњег Устава СРЈ 1992. године и да се, стога, не може применити на њен статус.

7. Процедуре у случају успостављања конфедералне заједнице

Препоручујемо да у случају успостављања Заједнице Црне Горе и Србије, према предлогу Владе Црне Горе од децембра 2000. године, неопходна процедура буде или :

распад постојеће СРЈ, при чему би се у потпуности и у свим аспектима примењивала процедура наведена у горе наведеној Препоруци бр. 6, после чега би уследили преговори између влада Црне Горе и Србије, које би постигле договор о новој структури и ратификовале је путем процеса наведених у члановима 118 и 119 Устава Републике Црне Горе и члановима 132, 133 и 134 Устава Републике Србије,

или

алтернативна процедура, којом би се устројство СРЈ изменило процедурама предвиђеним члановима 140,141 и 142 Устава СРЈ и изменили чланови 1 и 2 Устава Републике Црне Горе применом члана 119.

Једна од ове две процедуре била би неопходна да би Савез стекао правни легитимитет какав међународно признање налаже.

36 Скупштина Црне Горе још увек није усвојила предложени амандман на овај закон.

8. Процедура за преуређење Савезне Републике Југославије

Препоручујемо да процедура неопходна за уставно преуређење СРЈ, за које се залажу Демократска опозиција Србије и коалиција „Заједно за Југославију”, укључи преговоре између влада Црне Горе, Србије и СРЈ, после којих би уследила примена уставом предвиђене процедуре за промену устава, наведена у члановима 140,141 и 142 Устава СРЈ из 1992. године и потоњих амандмана. Консензуални споразум три владе испунио би услов политичког легитимитета, док би ратификација, у којој би се примењивала званична процедура промене устава, испунила услов легитимности у смислу легалитета.

9. Процедура у случају одржавања уставног statusa quo

Одржавање уставног statusa quo не захтева правне промене, али је због постојећег оспоравања његовог политичког легитимитета, потребно предузети кораке за поновно успостављање тог легитимитета путем преговора и договора влада СРЈ, Србије и Црне Горе. У својој садашњој форми, непримењивање комплетних одредби Устава СРЈ довело је до de facto нефукнционалне федерације и кризе политичког легитимитета. У контексту оспореног легитимитета важећег Устава СРЈ, делотворност се може остварити само ако се три владе сагласе да ће радити заједно на остварењу кооперативног консензуса заснованог на демократији којим ће је подржати.

6.3. СУШТИНСКЕ ПРЕПОРУКЕ

10. Избегавање распада заједничке државе

Препоручујемо да би распад заједничке државе зарад стварања две независне државе, Црне Горе и Србије, које су предмет међународног права, требало избећи. Ово препоручујемо и због тога што би резултирајуће предности биле значајно превазиђене недостацима у смислу економског развоја и испуњавања услова за придруживање Европској унији. Две мање независне државе, под условом да су основане у складу са процедурама наведеним у Препоруци 6, имале

би извесне предности. Мање и, самим тим, мање компликоване политичке државе могу олакшати демократске процесе и адекватан одговор власти, избећи проблеме у балансирању интереса Србије и Црне Горе при односу броја становника од 15:1, као и проблеме у усклађивању различитих тарифних нивоа, валута и економских система. С друге стране, јавили би се озбиљни проблеми у испуњавању три од критеријума наведених у Препоруци 6. Прво, имајући у виду оштрину поделе по овом питању у Црној Гори, биће тешко успоставити кохезију неопходну за делотворну независну владу, при чему постоји реална шанса да то може произвести озбиљну унутрашњу нестабилност у Црној Гори.

Економски развој ће највероватније бити ометен дестимулансима за инвестиције, док ће у све глобализованијом међународној привреди, за мале државе бити готово немогуће да на њене изазове адекватно одговоре. И, што је најбитније, ово би свело на минимум шансе обе државе за придруживање Европској унији. Европска унија је све мање вољна да прими мале, сиромашне државе, и врло је јасно ставила на знање, што смо и ми навели у поглављу 5.6 овог извештаја, да ће, за потребе придруживања, захтевати заједничку југословенску државу. Избор две независне државе, као политичко решење, имаће, дугорочно посматрано, врло високу економску цену.

11. Проблеми Предлога за конфедералну заједницу

Препоручујемо да Предлог за заједницу Црне Горе и Србије, изнет у Платформи Владе Црне Горе децембра 2000. године, или било која слична варијанта овог предлога, буде одбијена. Уколико конфедерално решење буде прихваћено, да би било делотворно оно мора укључити све карактеристике незваничног алтернативног предлога за Заједницу Црне Горе и Србије Београдског центра за људска права. Док предлог црногорске владе обезбеђује фасаду за кооперативно деловање, при чему Црна Гора задржава своју de facto независну улогу, оно мало предности које би добила биће умногоме превазиђене комплексношћу аранжмана у процесу одлучивања, којима ће се регулисати ограничене области под заједничком јурисдикцијом. Иако се често тврди да ће нова заједница бити створена по угледу на модел Европске уније,

заједница коју црногорска влада предлаже у својој званичној платформи, биће, заправо, далеко слабија од Европске уније, у којој су надлежности за економско усклађивање постале, у пракси, врло широке. Принцип ротације функција и одговорности био би далеко екстензивнији него у Европској унији, при чему би јој недостајало својство противтеже које има стална Комисија која у Европској унији врши функцију креирања политике и континуитета. Такође би јој недостајао и квалификовани гласачки образац, какав постоји у Савету и којим се, до извесне мере, признају разлике у величини конститутивних држава. Исто тако, не постоји ништа слично Европском суду, одговорним за примену одлука. Другим речима, предлогом се ствара нешто попут сложеног аутомобила коме недостаје ефикасан мотор. То би била реприза ситуације у којој су се нашла краткотрајна Западноиндијска федерација у периоду између 1958. и 1962. године. Иако је, технички, то била федеација, заједничке надлежности биле су тако слабе, да су државе чланице схватиле да новонастали проблеми умногоме превализазе предности таквог савеза, те су га веће државе чланице врло брзо напустиле. Званичним предлогом црногорске владе добија се врло мало, и то по цену значајне комплексности и ограничења у смислу спровођења могућих иницијатива конститутивних јединица. Тешко да овај аранжман доноси неке предности Србији (па, чак и Црној Гори) у поређењу са пуном независношћу. Нарочито је значајно инсистрирање у овом предлогу на учешћу држава чланица као посебних ентитета у међународним телима попут Европске уније, што ће, свакако, отежати придруживање Европској унији.

У савременом свету, конфедерални системи наишли су на прилично добар одзив, управо због заштите коју потенцијално пружају суверенитету држава чланица. У пракси, међутим, постоји свега неколицина стабилних конфедералних система, при чему они који се састоје од само две јединице неизбежно воде у ћорсокак. У федеацијама, грађани директно бирају центалне институције, што им даје већи демократски легитимитет и омогућава да делују одлучније. Једини заиста успешан конфедерални систем у савременом свету јесте Европска унија, али већина тог успеха потиче из чињенице да је она, заправо, хибрид конфедералних и федералних институција, пре него чиста конфедерација.

Иако не постоји међународни доказ који сугерише да су двочлане конфедерације делотворније него двочлане федеације, ако се ипак одлучи да се крене од неког облика предлога за конфедералну заједницу, мишљења смо да би он, као апсолутни минимум, морао да укључи све карактеристике алтернативног Предлога за државни савез Црне Горе и Србије Београдског центра за људска права. Кључне карактеристике тог предлога (види 4.1.2.1.) су, да би конфедерална заједница Црне Горе и Србије била сматрана јединственим субјектом у међународној заједници и да би, за потребе придруживања Европској унији, имала надлежности које би се сводиле на следеће четири области: заштиту људских права, одбрану, спољну политику и јединствено тржиште. Њене надлежности укључивале би и наметање и прикупљање пореза на додату вредност, постојала би једнодома скупштина од осамдесет једног члана, док се при расподели места води рачуна о разлици у величини држава чланица, а одлуке се доносе путем постизања већине од пет осмина, чиме се обезбеђује да свако већинско гласање укључује већину из сваке државе чланице. Примена закона државног савеза поверено је Савезној влади, која би све одлуке доносила заједнички, као јединствено тело и постојао би Високи суд државног савеза. Овим би се избегле неки недостаци предлога црногорске владе и испунио минимални услов за делотворан конфедеални савез.

12. Заједничка држава са органиченим надлежностима

Препоручујемо да договор о неком облику ограничене заједничке државе, у складу са предлогом за уставним преуређењем СРЈ, изнетом у оквиру Заједничке платформе ДОС-а и коалиције „Заједно за Југославију", уз договор о даљим модификацијама, који би био резултат преговора (види Препоруку 13) требало да буде прихваћен као пожељни циљ. Овим се предвиђа функционална федерација, децентрализованија него постојећа савезна држава, са минималним функцијама, неопходним за заједничко и делотворно решавање питања од заједничког интереса и сарадњу између савезних и републичких органа у процесима одлучивања и спровођењу заједничких функција, док би све остале надлежности биле дате републикама. Она би морала бити заснована на принципима равноправности федералних јединица и функционалности федерације као целине.

У вези са критеријумима наведеним у Препоруци бр. 1, ова алтернатива има највише шанси да постигне, на уравнотежен начин, испуњење свих критеријума, а свакако је она која ће понајпре олакшати пуноправно и што скорије чланство у Европској унији, што је врло битно. У поређењу са статусом љуо статуса савезне државе, овим се предлогом признаје потреба за суженим опсегом савезних надлежности. Искуство других федерација (и, потребно је нагласити, конфедерација) заиста показује да федерације са само два члана и оне са радикалним варијацијама у величини конститутивних јединица имају великих проблема. Стога ће бити потребно развити посебне институције или процедуре, које ће укључити неке конфедералне елементе, да би се они решавали. Ове и неке друге предложене модификације предлозима ДОС-а и коалиције „Заједно за Југославију" наведене су у Препоруци бр. 13 у даљем тексту.

13. Могуће модификације предлога за заједничку државу са ограниченим овлашћењима

Препоручујемо да би требало размотрити и договорити модификације уставног преуређења које су ДОС и коалиција „Заједно за Југославију" предложили у својој платформи септембра 2001. године да би се обезбедило ефикасно функционисање преуређене заједничке државе.

Неке од наших препорука су, напросто, елаборирање делова у којима се у званичним предлозима не улази у детаље, а неке, пак, предлози модификација којима ће се побољшати ефикасност. У тим се препорукама узимају у обзир различити документи и предлози попут предлога Београдског центра за људска права из 2001. године, председника Коштунице (јануар 2000. године), Центра за либерално-демократске студије (Београд, 2000. године) и неки делови предлога црногорске владе (децембар 2000. године), као и наша искуства и познавање федералних и конфедералних политичких система широм света. У сваком решењу неопходно је постићи равнотежу између довољне заштите већине, с једне стране, и минимализовања незадовољства мањине с друге. Имајући у виду постојећу неравнотежу у броју становника, величини и економској моћи Србије и Црне Горе, федерација коју би чиниле само две чланице могала би имати и нека посебна својства. Модификације које предлажемо, за потребу

разматрања, односе се на шест широких области наведених у даљем тексту:

(1) Предлажемо неке конфедералне и заштитне клаузуле које би требало да заштите Црну Гору као знатно мању државу чланицу. У Предлогу црногорске владе (децембар 2000. год.) у Делу V, тачкама 1 и 3 (став 3 у оба случаја) каже се да би свака држава чланица имала право да покрене посебан поступак заштите у односу на акте из надлежности Скупштине или Савета министара.

Већ постоје преседани за такве аранжмане, којима се избегава апсолутни вето и застој, каква је, на пример, „процедура звоњаве на узбуну" у белгијској федерацију, којом се предлогом две трећине чланова једне језичке групе у Савезном скупштинском дому упозорава да предложени законски предлог озбиљно угрожава добре односе између две највеће заједнице. Ово води суспензији уобичајене парламентарне процедуре и увођењу нове којом се проблем решава. Донекле сличан по функцији је члан 2, ставови 7 и 8 Споразума из Рамбујеа (18. март 1999. године). Ови су примери наведени у делу 5.4.6.1. нашег извештаја. Препоручујемо да се установи нека таква „процедура звоњаве на узбуну", којом ће се заштити интереси Црне Горе, као знатно мањег партнера. Такође предлажемо да канадски преседан, који, у појединим случајевима, дозвољава „неприхватање", такође буде узет у обзир. Ово је такође наведено у делу 5.4.6.1. нашег извештаја.

(2) Да би се заштитиле мањине у свакој републици, колективна права етничких мањинских група требало би, такође, укључити у гаранције основних права у савезном уставу.

(3) Финансијски аранжмани у оквиру преуређене федерације такође морају бити разјашњени. У званичном предлогу ДОС-а и коалиције „Заједно за Југославију" мало тога је прецизирано осим да ће порески систем бити под мешовитом надлежношћу. То потенцијално допушта Савезној влади да регулише читав оквир пореског система. Искуство у другим федерацијама сугерише да су финансијски аранжмани увек спорни и да, стога, постоји потреба за појашњењем и прецизношћу, укључујући обезбеђивање како ексклузивне тако и заједничке надлежности опорезивања, трансфере уједначавања и механизме за редовно прилагођавање финансијских аранжмана. Расподела финансијских ресурса битна је из два разлога: прво, ти ресурси или омогућавају

властима да спроводе своје законодавне и извршне функције које по уставу имају, или их у томе ограничавају и, друго, надлежност над опорезивањем и трошковима је сама по себи важан инструмент за утицај на привреду и њено регулисање. У вези са предложеним законодавним надлежностима, ексклузивни приход Савезне владе може проистећи из царина и пореза на додату вредност. Неке независне пореске надлежности требало би дефинисати и за републике. Свака република би, у принципу, требало да има право на увођење пореза довољних за вршење њених уставних дужности. Преостале порезе би, онда, требало ставити у категорију мешовитих надлежности, али већином остављење републикама (види, на пример, предлог Центра за либерално-демократске студије, стране 20-22). Већина федерација сматрала је да је најпожељније решење да успостави систем трансфера за уједначавање да би својим чланицама обезбедиле довољно прихода да би оне, с друге стране, могле да пруже сразмеран ниво јавних услуга на сразмерном нивоу опорезивања. Увођење овог принципа у устав је врло пожељно, мада би у интресу будуће флексибилности било боље да детаљне формуле за израчунавање тих трансфера не буду укључене у устав. Све федрације деле мишљење да се финансијски аранжмани морају редовно ревидирати, јер се приход од одређених пореза и трошкови временом мењају. Због тога су врло пожељни механизми за периодичну модификацију финансијских аранжмана, на пример, периодичне независне финансијске комисије које предвиђају устави Аустралије, Индије и Јужне Африке.

(4) У заједничкој платформи ДОС-а и коалиције „Заједно за Југославију" (септембар 2001. године) јасно се каже да начин избора посланика у Веће република јесте надлежност република чланица. Иако је овакав став сасвим разуман, он може довести до значајних разлика у начину њиховог избора. У другим предлозима се сугерише да је пожељније да број представника сваке републике чланице буде пропорционалан броју представника изабраних у републичке скупштине. Таква могућност пожељна је уколико представници у Већу република представљају читав спектар јавног мњења у републикама. Избор Већа република могао би се организовати после сваких избора у републикама чланицама, с тим да би постојећи посланици задржавају своје функције до избора њихових наследника после наредних избора, тако да

нема периода у коме је република чланица без представника. Требало би, такође, појаснити да ли чланови савезног Већа република могу истовремено бити чланови скупштине или владе своје републике.

(5) Имајући у виду предлог за дводому Савезну скупштину, коју би чинило Веће република, које представља републике, и Веће грађана, којим се изражава демократски принцип престављањем грађана заједничке државе, потребно је прецизирати одредбе за решавање могућих застоја у раду између два већа. Коначно, да би се задовољио и савезни и демократски принцип, законе би требало усвајати већином у оба дома. Међутим, механизми и процедуре за покушаје превазилажења застоја у раду омогућиће ефикасност. Пример за то су посредничке комисије које постоје у неким федерацијама.

(6) Оно што такође захтева појашњење јесте однос влада и Савезне скупштине. Платформа ДОС-а и коалиције „Заједно за Југославију" каже да неповерење председнику Савезне владе изгласавају оба већа Скупштине. Није јасно да ли ово мора имати форму конструктивног изгласавања поверења. То би било пожељно решење. Не каже се, такође, да ли се гласање обавља одвојено у оба већа или се о изгласавању у једном већу одлучује на заједничкој седници. Други приступ јесте именовање колегијалног шефа државе са ограниченим мандатом, по угледу на швајцарски модел, који предлаже Београдски центар за људска права, али бисмо ми указали на то да је делотворност тог институционалног модела у Швајцарској употпуњена приоком применом референдума о законима. Тако радикално одступање од садашњих процеса у Југославији могло би створити далеко више проблема него што би могло да реши. Потребно је, међутим, приметити да се систем директне демократије показао као основни инструмент у решавању конфликата и заштити мањина у Швајцарској.

14. Потреба за променом уставног statusa quo

Препоручујемо да Савезну Републику Југославију, у садашњем уставном облику, не би требало одржавати без суштинских промена. Иако призната од стране међународне заједнице, садашња СРЈ има озбиљних мана. Њен уставни легитимитет је оспорен, њен устав не пружа довољну заштиту мањинама, док она сама не обезбеђује довољно основа за економске реформе. Резултат тога је политичка нестабилност,

широко de facto игнорисање уставних одредби, недовољно инвестиција и ограничен економски развој. Стога она представља слабу основу за припреме за чланство у Европској унији. Сходно томе, status quo је неодржив и јасна је потреба за уставним преуређењем.

6.4. ЗАКЉУЧНА ПРЕПОРУКА

15. Хитна потреба за деловањем

Препоручујемо да, имајући у виду неопходност и потребу да се избегне даље одлагање уставног преуређења, председник СРЈ преузме иницијативу за оснивање Председничке комисије, која би широко представљала главне интересе и политичког и цивилног друштва у Југославији, односно, како у Црној Гори тако и у Србији, и која би трагала за консензусом за процедуре којима би се превазишли постојећи уставни проблеми што је пре могуће.

Политичка несигурност и могућа нестабилност дестимулишуће делују на инвестиције и инострану помоћ и постају главна препрека економским реформама и развоју. Непрекидна одлагања у отклањању политичке несигурности има озбиљне последице на добробит грађана и у Србији и у Црној Гори. Мишљења смо, стога, да је од суштинског значаја да се уставна ситуација разреши без одлагања.